

O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DO TEMA 548 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A ÓTICA DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA

THE SOCIAL RIGHT TO EDUCATION: AN ANALYSIS OF THEME 548 OF THE FEDERAL SUPREME COURT FROM A CHILD PROTECTION PERSPECTIVE

EL DERECHO SOCIAL A LA EDUCACIÓN: ANÁLISIS DEL TEMA 548 DEL SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BAJO LA ÓPTICA DE LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

Gabriel Gaia Duarte¹, Bruna Cruz de Castro², Milena Martins Bardou Zunino³

DOI: 10.54899/dcs.v23i87.4354

Recibido: 27/01/2026 | Aceptado: 29/01/2026 | Publicación en línea: 05/02/2026.

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o direito social à educação a partir de seus fundamentos históricos, constitucionais e infraconstitucionais, tomando como marco paradigmático o julgamento do Tema 548 pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se reconheceu a obrigatoriedade do Poder Público de assegurar vagas em creches para crianças de até cinco anos de idade. Parte-se da compreensão da educação infantil como dimensão essencial da dignidade da pessoa humana e como etapa estruturante do desenvolvimento integral da criança, nos termos da Constituição da República de 1988. Metodologicamente, adota-se a pesquisa bibliográfica e documental, com exame de produções científicas especializadas, normas constitucionais, legislação infraconstitucional e precedentes judiciais relevantes. A análise busca compreender as razões que conduziram à atuação do Supremo Tribunal Federal na consolidação da exigibilidade judicial desse direito, bem como os limites e impactos dessa intervenção na formulação e execução de políticas públicas educacionais. Ao final, conclui-se que o reconhecimento da obrigatoriedade das vagas em creches representa um avanço significativo na efetivação dos direitos sociais, revelando o papel central do Judiciário na superação de omissões estatais persistentes e na concretização da educação na primeira infância como direito fundamental de aplicação imediata.

Palavras-chave: Educação Primária. Primeira Infância. Creche. Supremo Tribunal Federal.

¹ Mestrando em Direito, Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: gabriel.gaia@ufpel.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4517-8844>

² Mestranda em Direito, Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: brunacdecastro@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7304-1298>

³ Mestranda em Direito, Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil.
E-mail: milenabzunino@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-3288-2070>

ABSTRACT

This article aims to examine the social right to education from its historical, constitutional, and statutory foundations, adopting as a paradigmatic reference the Brazilian Supreme Federal Court's ruling in Theme 548, which established the State's obligation to provide daycare vacancies for children up to five years of age. Education in early childhood is approached as a fundamental expression of human dignity and as a crucial stage for children's full development, in accordance with the 1988 Brazilian Constitution. The study is based on bibliographic and documentary research, drawing on specialized academic literature, constitutional provisions, infraconstitutional legislation, and relevant judicial precedents. The analysis seeks to understand the motivations underlying the Supreme Court's intervention in defining the enforceability of early childhood education, as well as the scope and consequences of such judicial action for the formulation and implementation of public educational policies. The findings indicate that the Court's recognition of the mandatory provision of daycare places constitutes a significant advance in the realization of social rights. It also highlights the judiciary's role in addressing persistent state omissions and in affirming early childhood education as a fundamental right subject to immediate application.

Keywords: Primary Education. Early Childhood. Daycare. Federal Supreme Court.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo analizar el derecho social a la educación desde una perspectiva histórica y normativa, adoptando como referencia paradigmática la decisión del Supremo Tribunal Federal de Brasil en el Tema 548, que estableció la obligación del poder público de garantizar plazas en guarderías para niños de hasta cinco años de edad. La educación infantil es abordada como una manifestación esencial de la dignidad humana y como una etapa fundamental para el desarrollo integral de la niñez, conforme a la Constitución brasileña de 1988. Metodológicamente, el estudio se basa en una investigación bibliográfica y documental, sustentada en la revisión de literatura académica especializada, normas constitucionales, legislación infraconstitucional y precedentes judiciales relevantes. El análisis se orienta a comprender las razones que justificaron la intervención del Supremo Tribunal Federal en la definición de la exigibilidad judicial de este derecho, así como los límites y efectos de dicha actuación en la formulación y ejecución de políticas públicas educativas. Como conclusión, se afirma que el reconocimiento de la obligatoriedad de las plazas en guarderías representa un avance significativo en la efectividad de los derechos sociales, evidenciando el papel del Poder Judicial en la superación de omisiones estatales y en la consolidación de la educación en la primera infancia como un derecho fundamental de aplicación inmediata.

Palabras clave: Educación Primaria. Primera Infancia. Guardería. Supremo Tribunal Federal.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar o direito social à educação no Brasil a partir da análise do Tema 548 do Supremo Tribunal Federal. O objeto de estudo deste artigo se ampara em um direito social de suma relevância para o bom e regular andamento da sociedade e para o pleno desenvolvimento das crianças e dos adolescentes. Assim, para atingir a análise pretendida, o estudo se valeu, em um primeiro aspecto, de uma análise histórica sobre a proteção à infância no Brasil, ocasião em que houve o estudo sobre os principais marcos legislativos referentes à proteção desse público alvo, como a Convenção sobre os Direitos das Crianças (ONU, 1989), proeminente no aspecto internacional, e o advento da Lei 8.609 de 1990, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, de suma relevância no âmbito nacional. Nesse tópico, verificou-se significativo avanço legislativo a partir da década de 1980 ao considerar, em especial, a ausência de chancelas específicas nos textos normativos até então vigentes.

Na sequência do estudo, observou-se o direito social à educação propriamente dito a partir do estudo das previsões constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, em especial a redação dos artigos 205 e 206 da Constituição Federal e das principais disposições da Lei n.º 9.394/1996, que tutela as diretrizes e bases da educação brasileira, verificando-se a proeminência desses institutos legais e a sua relevância para a tutela e para a garantia da educação no país. No último tópico, averiguou-se a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal que embasou o Tema 548 atinente à obrigatoriedade da concessão de vagas em creches para crianças de até 05 (cinco) anos, com um olhar atento às motivações do julgado.

Ao final, concluiu-se pelos avanços legislativos a respeito da proteção à infância e a respeito da garantia da educação no Brasil, bem como pela relevância do julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que voltado especificamente à primeira infância.

ASPECTOS HISTÓRICOS DA PROTEÇÃO À INFÂNCIA

A compreensão da proteção à infância exige uma análise histórica de seus marcos legislativos e de sua evolução, a fim de entender o modelo atual e a forma como se organiza o acesso à educação. No caso brasileiro, as primeiras previsões normativas referentes à infância foram herdadas das Ordenações Filipinas com a chegada dos portugueses ao Brasil, chancela essa que permitia a punição criminal a partir dos 07 (sete) anos de idade - realidade punitivista que,

atrelada aos castigos físicos e às doenças inerentes ao período em questão, refletia no extermínio dos infantes (Waquim, Coelho, 2018).

Na esfera assistencial, as primeiras instituições voltadas à orfandade, à viuvez e à mendicidade foram as Santas Casas de Misericórdia instituídas, inicialmente, em Olinda, Santos, Salvador e Vitória nos anos de 1539, 1543, 1549 e 1551 respectivamente, com a intenção de fornecer um modelo de instituição caritativa e beneficente voltada aos mais pobres e aos enfermos. Em paralelo ao movimento das Santas Casas, verifica-se a fixação de ordens religiosas como os Jesuítas, os Beneditos, as Carmelitas da Antiga Observância e os Franciscanos dedicadas à catequização de indígenas, a incluir as crianças indígenas que eram educadas sob a égide do ensino católico para fins de conversão (Fernandes, 2023).

No aspecto constitucional, verifica-se já na Constituição de 1824 a utilização da expressão “menor”, mas não no intuito de garantir ou assegurar quaisquer direitos, mas, tão somente, como antônimo de maior (Fernandes, 2023). No referido texto constitucional, a única previsão possível de ser aplicada às crianças seria a do artigo 8º, inciso XXXII que previu a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, sem qualquer outra menção a outros direitos assegurados a este público (Waquim, Coelho, 2018).

Ainda no Brasil Império, através da Lei de 1º de Outubro de 1828, garantiu-se a vacinação às crianças e a fiscalização das escolas, nos seguintes termos:

Art. 69. Cuidarão no estabelecimento, e conservação das casas de caridade, para que se criem expostos, se curem os doentes necessitados, e se vacinem todos os meninos do districto, e adultos que o não tiverem sido, tendo Medico, ou Cirurgião de partido.

Art. 70. Terão inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos orphãos pobres, em cujo numero entram os expostos; e quando estes estabelcimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuaes, ou collectivas, as Camaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e augmento dos sobreditos estabelcimentos. (Brasil, 1828).

Em 1830, com o advento do Código Penal da época, instituiu-se como marco temporal para a punibilidade a idade de 14 (quatorze) anos, com a previsão expressa, no artigo 10º da norma, que não serão julgados criminosos os menores de 14 (quatorze) anos (Brasil, 1830)⁴. Foi somente em 1836, que, segundo Fernandes (2023) surgiram as primeiras instituições voltadas, de fato, à proteção das crianças, a iniciar pelo Corpo de Aprendizes Marinheiros, instituído dentro

⁴ Ainda que o referido diploma legal previsse o não julgamento dos menores de 14 (quatorze) anos, ele previu, de forma antagônica, em seu artigo 13, a destinação à casa de correção daqueles que houvessem cometido crimes com discernimento (BRASIL, 1830).

do Corpo de Imperiais Marinheiros e voltado a crianças entre 10 (dez) e 17 (dezesete) anos (Fernandes, 2023).

Em 1861, sobreveio a figura do Instituto dos Menores Artesãos, que, com sua estrutura voltada à educação moral e religiosa destinada aos infanto-juvenis recolhidos pela polícia, aos órfãos ou aos entregues pelos pais por comportamentos inadequados, evidenciava a ideia menorista verificada anos depois no Código de Menores. Por ter se verificado o uso inadequado do instituto, ele teve as suas atividades encerradas em 1865 com a destinação dos menores ao Batalhão de Aprendizes Marinheiros para atuação junto à Guerra do Paraguai (Fernandes, 2023).

Até o início da década de 1990, no Brasil, o texto infraconstitucional que ordenava o direito dos, até então “menores”, era o do Código de Menores de 1927, posteriormente substituído pelo Código de Menores de 1979, compreendidos de forma diametralmente diversa da regulamentação instituída, décadas depois, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, enquanto os primeiros observassem os “menores” sob o viés punitivista da criminalidade, o último avaliava e ainda avalia o público infanto-juvenil sob o viés cidadão e educacional.

À época da vigência do referido instrumento legal, havia duas visões de infância, uma tida como natural e correspondente aos filhos da classe média brasileira e outra tida como delinquente, bem apontado por Waquim e Coelho (2018, p. 103) nos seguintes termos:

O universo infantil brasileiro, assim, era dividido em dois públicos: o público dos meninos Bernardinos, desprovidos de condições materiais e muitas vezes até mesmo de ligações afetivas, que se tornava clientela das instituições de Justiça, e o público dos filhos das classes média e alta, cujos problemas seriam resolvidos no âmbito privado da própria família, longe da intervenção estatal.

Nas palavras de Botelho (2022, p. 100), “o Código de Menores de 1979 foi substituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, o qual foi apresentado como um rompimento com a “doutrina da situação irregular”, inaugurando uma era dos direitos para as crianças e adolescentes no Brasil”, substituição esta que, segundo a autora, foi resultado de massivas reivindicações sociais que pretendiam vislumbrar e garantir cidadania às crianças, exemplificando-se o Movimento de Defesa do Menor (2022, p. 107).

O advento da Lei n.º 8.069 de 1990, também conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, constituiu um marco significativo no reconhecimento da cidadania às crianças e aos adolescentes, trazendo já em seu artigo 3º a proteção integral a este público, com a seguinte previsão:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (Brasil, 1990).

Na sequência, o referido diploma, sob o escopo da Constituição Federal de 1988, atribui à família, à comunidade, à comunidade em geral e ao poder público, nesta ordem, assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária às crianças e aos adolescentes (Brasil, 1990). Refutando-se a ótica punitivista dos diplomas legais anteriores e zelando pelo bem-estar e pela dignidade das crianças, o Estatuto da Criança e do Adolescente veda o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante, como formas de correção, disciplina, educação ou qualquer outro pretexto, prevendo pena àqueles que incorrerem na aludida prática (Brasil, 1990).

No aspecto internacional contemporâneo e que de grande maneira influenciou as conquistas brasileiras, destaca-se a Convenção sobre os Direitos da Criança, elaborada pela Assembleia Geral da ONU em 1989, e com entrada em vigor em novembro do ano seguinte, que visava promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todo indivíduo com menos de 18 anos de idade (ONU, 1989). Em seu artigo 2º, a Convenção previu que:

1. Os Estados Partes devem respeitar os direitos enunciados na presente Convenção e assegurarão sua aplicação a cada criança em sua jurisdição, sem nenhum tipo de discriminação, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiência física, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

2. Os Estados Partes devem adotar todas as medidas apropriadas para assegurar que a criança seja protegida contra todas as formas de discriminação ou punição em função da condição, das atividades, das opiniões manifestadas ou das crenças de seus pais, representantes legais ou familiares. (ONU, 1989).

O texto, ainda que tenha conferido autonomia aos Estados signatários para a confecção e para a regulamentação dos seus regimentos internos, constituiu um marco significativo para a proteção à infância, prevendo na segunda parte do seu artigo 6º o dever expresso aos Estados

Partes em assegurar ao máximo a sobrevivência e o desenvolvimento da criança (ONU, 1989).

O DIREITO SOCIAL À EDUCAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

À luz da trajetória legislativa da proteção à infância no Brasil, a educação consolida-se como direito social fundamental, expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal. Seu conteúdo é delineado pelo artigo 205 do texto constitucional, que a define como direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida com a colaboração da sociedade, tendo por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

A abrangência da expressão pode ser depreendida da redação do artigo 1º da Lei 9.394/1996 (Brasil, 1996), também conhecida como “Lei de Diretrizes e Bases” (LDB), que impõe à educação 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. O mesmo dispositivo legal, em seu parágrafo segundo, prevê ainda o dever de a educação escolar se vincular ao mundo do trabalho e à prática social.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação contou, inicialmente, com duas versões originárias, de 1961 e de 1971. A primeira, instituída pela Lei n.º 4.024/1961, representou um marco pioneiro na regulamentação nacional do ensino, ao estruturar a organização educacional do país sob a lógica da descentralização, atribuindo competências aos Estados e Municípios. Além disso, previu a criação dos Conselhos Federal e Estaduais de Educação, fixou percentuais mínimos de investimento público em educação, estabeleceu a facultatividade do ensino religioso e tornou obrigatória a matrícula nos quatro primeiros anos do ensino primário (Brasil, 1961).

Já a redação de 1971, instituída pela Lei n.º 5.692/1971, teve como marcos a obrigatoriedade do ensino de primeiro grau dos 07 (sete) aos 14 (quatorze) anos, a menção ao ensino à distância, a previsão de um currículo básico para os primeiros e segundos graus de ensino e a instituição do empenho de 20% do orçamento dos Municípios, sem referir nenhum patamar a título de empenho nos orçamentos dos Estados ou da União (Brasil, 1971).

Pelo fato de as referidas legislações terem sido compreendidas como insuficientes, houve o advento da redação atual da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada no ano de 1991, e que trouxe reformas significativas para a educação nacional, em especial no que

concerne a este estudo, com a menção à pré-escola desde o seu artigo 4º, inciso I, alínea “a” (Brasil, 1991).

Nos termos do artigo 3º do referido diploma legal, o ensino deve ser ministrado com base na igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber, e no pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. Soma-se a esses fundamentos o respeito à liberdade e à tolerância, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a valorização do profissional da educação escolar. A norma também assegura a gestão democrática do ensino público, a garantia de padrão de qualidade, a valorização da experiência extraescolar e a articulação entre educação escolar, trabalho e práticas sociais. Ademais, contempla a consideração da diversidade étnico-racial, a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, o respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdocegas e com deficiência auditiva, bem como o direito de acesso a informações públicas sobre a gestão educacional (Brasil, 1991).

De forma muito semelhante, mas em um viés mais abrangente, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 206, os princípios norteadores do ensino, da seguinte forma:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Brasil, 1988).

Quanto à efetivação e à estruturação do acesso à educação, registra-se a importância do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei n.º 13.005/2014, com duração decenal e que tem como objeto precípuo viabilizar o acesso ao direito social em questão, possuindo como diretrizes principais a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a valorização do ensino e dos profissionais da área (Brasil, 2014).

O Plano Nacional de Educação é estruturado em metas, sendo a primeira delas atinente à educação infantil, objetivando Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré escola para as

crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 03 (três) anos até o final da vigência do PNE (Brasil, 2014).

Segundo o Plano Nacional de Educação, até o ano de 2024, 50% das crianças de até 03 (três) anos deveriam estar matriculadas em creches. No entanto, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2023, apenas 40% das crianças desta faixa etária estavam matriculadas em creches, conforme se depreende do gráfico abaixo:



Fonte: PNAD Contínua 2023/IBGE.

O atual Plano Nacional de Educação que vigoraria até o final do ano de 2024 foi renovado por mais 01 (um) ano através da promulgação da Lei n.º 14.934, de 25 de julho de 2024, que, em seu artigo 1º prorrogou a vigência do atual PNE para até 31 de dezembro de 2025 (Brasil, 2024), o que pode ser justificado pelas falhas do Plano atual.

Para Diniz (2023), apesar de o Plano Nacional de Educação (2014-2024) ter evidenciado conquistas no aumento do acesso à educação, persistem desafios significativos relacionados à qualidade e à equidade na educação brasileira. Nas palavras da autora, até 2016, a universalização da educação infantil não teria sido concretizada, e até 2024, as áreas rurais e periféricas enfrentam conflitos especiais no acesso à escolarização (Diniz, 2023, p. 1120).

Com base no exposto, é possível concluir, precipuamente, pelos significativos avanços na esfera educacional no Brasil, especialmente no tocante à educação primária, que passou a ser garantida de forma expressa no ordenamento jurídico brasileiro há menos de 20 (vinte) anos. Contudo, é imprescindível reconhecer as limitações enfrentadas pelos entes públicos para assegurar a plena efetivação desse direito fundamental. Tais obstáculos evidenciam a necessidade

de contínua vigilância e de análise crítica das políticas públicas educacionais, em especial através dos entendimentos e teses firmados pelos Tribunais Superiores como aquele consolidado pelo STF no âmbito do Tema 548, que será a seguir abordado.

Entre a Efetivação do Direito à Educação Infantil e os Limites Orçamentários: a Superação da Reserva do Possível pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 548

A Constituição Federal de 1988 elevou a educação ao *status* de direito fundamental, incluindo-a, também, em seu rol de direitos sociais. Como anteriormente mencionado, o direito social à educação está previsto tanto na redação constitucional quanto na infraconstitucional, sendo considerado um dever do Estado, conforme as previsões dos artigos 225, *caput*, da Constituição Federal (Brasil, 1988) e 4º, inciso I, da Lei n.º 9.394/96 (Brasil, 1996).

Nesse contexto, o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 1.008.166/SC, com repercussão geral reconhecida, consolidou o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o direito à educação infantil no Brasil, representando o *leading case* para o Tema 548.

Ao interpretar o artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, o Supremo reafirmou a centralidade da educação no desenvolvimento humano e social, especialmente na primeira infância, desempenhando um avanço decisivo na proteção jurídica dos direitos sociais — ao tempo em que desafiou o Poder Público a implementar políticas públicas eficazes para superar suas omissões, fomentando discussões sobre ativismo judicial, reserva do possível e separação dos poderes.

Em sede de repercussão geral, o Tema 548 — proveniente de *leading case* — reconheceu o dever estatal de assegurar matrículas em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos, consolidando as seguintes teses:

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

Dessa forma, o julgado sedimentou que o Poder Judiciário pode determinar à Administração Pública a efetivação de políticas educacionais, sem que isso — na visão do

Supremo Tribunal Federal — caracterize violação ao princípio da separação dos poderes, em razão da natureza vinculativa e mandatária das normas constitucionais que asseguram o direito à educação no país.

Por outro lado, os entes federados buscaram obstaculizar o entendimento firmado pelo Supremo, concentrando suas insurgências em argumentos relacionados às limitações orçamentárias. Na ocasião, um dos argumentos mais recorrentes diz respeito à aplicação do princípio da reserva do possível — também conhecido como reserva da consistência.

Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet, tal princípio refere-se à relação entre a prestação estatal exigida e aquilo que o indivíduo pode razoavelmente reclamar da sociedade. Assim, ainda que o Estado disponha de recursos e capacidade de alocá-los, não se lhe impõe o dever de fornecer prestações que ultrapassem os limites do razoável (Sarlet, 1999).

No entanto, quando se trata do direito à educação, Ingo Wolfgang Sarlet, Daniel Mitidiero e Luiz Guilherme Marinoni lecionam que o limite da reserva do possível não tem sua aplicabilidade garantida:

A habitual ponderação relativa à ausência de recursos (limite da reserva do possível), assim como a ausência de competência dos tribunais para decidir sobre destinação de recursos públicos, aqui se revelam de ainda mais difícil aceitação. Note-se que, de acordo com o art. 212 da Constituição, a União não poderá aplicar menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios menos de 25% da receita resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O montante da verba orçamentária mínima (o legislador poderá estabelecer valores superiores), seguramente representando a maior fatia do orçamento público, demonstra a importância atribuída à educação. No §3º do mesmo artigo, encontra-se, por sua vez, regra que prioriza a distribuição dos recursos para o ensino obrigatório (fundamental). Já considerada a alteração resultante da EC 14, de 12.09.1996, o art. 212, §5º, ressaltando igualmente a prioridade do ensino fundamental, prevê que este contará, como fonte adicional de salário-educação. (Sarlet, Ingo Wolfgang; Mitidiero, Daniel; Marinoni, Luiz Guilherme. 2022).

À luz do princípio da reserva do possível, Estados e Municípios defendiam que o cumprimento imediato de decisões judiciais individuais poderia comprometer o equilíbrio orçamentário, uma vez que demandaria a realocação de recursos não previamente previstos, com potencial impacto em áreas igualmente sensíveis, como saúde, segurança e infraestrutura. Sustentavam, assim, que tal princípio deveria funcionar como limite à concretização do direito social à educação, orientando a utilização racional e sistêmica dos recursos públicos por meio de políticas públicas formuladas pelo Poder Executivo.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal afastou tais argumentos, reconhecendo que a reserva do possível não pode ser invocada como justificativa para a inércia estatal no tocante à

efetivação de direitos fundamentais e sociais. No julgamento do *leading case*, a Corte destacou que a educação infantil, assegurada pelo artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, consubstancia direito público subjetivo, cuja exigibilidade é imediata e independe de regulamentação infraconstitucional. Nessa perspectiva, a reserva do possível deve ser interpretada à luz do mínimo existencial, de modo a impedir que restrições orçamentárias esvaziem ou inviabilizem a concretização dos direitos fundamentais (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2022).

O entendimento firmado segue a lógica de que a concretização e a efetivação dos direitos sociais não pode ser vista como uma opção política do Poder Legislativo, mas deve ser analisada como uma obrigação constitucional, cabendo ao Estado organizar suas finanças de modo a atender às demandas essenciais garantidas pelo texto constitucional.

Dessa forma, apesar de a Corte reconhecer a necessidade de uma gestão orçamentária adequada, essa exigência não pode ser sobreposta à garantia do acesso à educação infantil, considerando a importância dessa etapa educacional para o pleno desenvolvimento da criança e para a diminuição das desigualdades sociais.

Portanto, a mais alta instância do Poder Judiciário brasileiro entendeu que a alegação de insuficiência de recursos financeiros não exime o administrador público da responsabilidade de promover políticas educacionais, respeitando a devida precedência, ainda que de forma gradual, conforme consagrado no Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto, em caso de evidentes inadimplementos contingentes do Estado, como a inexistência de vagas mínimas para crianças em creches e pré-escolas, cabe ao Poder Judiciário intervir e obrigar a efetivação imediata do direito, garantindo que nenhuma criança fique sem acesso aos seus direitos constitucionalmente previstos.

METODOLOGIA

A presente pesquisa insere-se no campo das ciências humanas e sociais aplicadas, adotando abordagem qualitativa, uma vez que se volta à interpretação de fenômenos jurídicos e institucionais, sem pretensão de mensuração estatística ou generalização empírica. Conforme leciona Severino (2013), a pesquisa qualitativa revela-se adequada quando o objetivo central do estudo consiste na compreensão crítica de sentidos, fundamentos e construções normativas,

especialmente no âmbito do Direito, em que o objeto é predominantemente valorativo e interpretativo.

No que se refere à sua natureza, a pesquisa é simultaneamente exploratória e descritiva. Exploratória, porque busca aprofundar a compreensão do direito social à educação infantil a partir da reconstrução histórica e normativa da proteção à infância; descritiva, porque se propõe a expor, de forma sistematizada, o conteúdo das normas constitucionais, infraconstitucionais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial no que concerne ao Tema 548. Tal classificação encontra respaldo na tipologia metodológica proposta por Gil (2002), para quem pesquisas dessa natureza são adequadas quando se objetiva descrever características de determinado fenômeno jurídico e esclarecer relações entre normas, instituições e decisões judiciais.

O método de abordagem adotado é o dedutivo, partindo-se de premissas gerais - notadamente os fundamentos constitucionais do direito à educação, a doutrina da proteção integral e a evolução histórica da tutela da infância - para, ao final, alcançar a análise específica da atuação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.008.166/SC, que deu origem ao Tema 548. A utilização do método dedutivo é compatível com a dogmática jurídica, conforme assinalam Mezzaroba e Monteiro (2017), na medida em que permite compreender decisões judiciais concretas como desdobramentos lógicos de princípios e normas de hierarquia superior.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa estruturou-se mediante pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica compreendeu o levantamento e a análise crítica de obras doutrinárias, artigos científicos e estudos especializados que versam sobre a proteção jurídica da infância, o direito social à educação e a judicialização de políticas públicas educacionais. Segundo Gil (2002), esse tipo de pesquisa é indispensável quando o estudo se fundamenta em produções teóricas já consolidadas, permitindo o diálogo crítico com a literatura existente.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia a significativa evolução normativa e jurisprudencial relacionada à proteção à infância e ao direito à educação no Brasil, culminando no reconhecimento da educação infantil como direito público subjetivo, conforme consolidado

pelo Tema 548 do Supremo Tribunal Federal. Tal entendimento jurídico afirma a obrigatoriedade do Poder Público em assegurar vagas em creches e pré-escolas para crianças de até cinco anos, reafirmando a prioridade absoluta da infância e a centralidade da educação como elemento estruturante do desenvolvimento humano, social e econômico.

Sob a perspectiva histórica, constatou-se que a proteção à infância no ordenamento jurídico brasileiro passou de uma abordagem punitivista e assistencialista para um modelo fundado na cidadania e na educação, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Esse percurso revela o papel ativo da sociedade civil e das instituições públicas na construção de um sistema jurídico que reconhece a infância como fase prioritária para a efetivação de direitos fundamentais.

No plano jurídico-constitucional, destacou-se a atuação decisiva do Supremo Tribunal Federal ao interpretar o artigo 208, inciso IV, da Constituição como norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, afastando os argumentos baseados na reserva do possível e na separação dos poderes. O Tribunal afirmou que o direito à educação infantil integra o mínimo existencial, núcleo essencial dos direitos fundamentais que não pode ser relativizado por limitações orçamentárias ou administrativas, impondo ao Estado um dever de atuação concreta e contínua na promoção da dignidade humana.

Entretanto, os resultados também evidenciam desafios estruturais para a plena concretização desse direito. Dados que indicam a existência de aproximadamente 2,3 milhões de crianças fora das creches por dificuldades de acesso revelam a persistência de entraves relacionados à insuficiência de infraestrutura, à carência de profissionais qualificados e à fragilidade das políticas públicas voltadas à primeira infância. Embora a decisão do STF não elimine tais obstáculos, ela estabelece um parâmetro normativo relevante ao rechaçar a omissão estatal e fortalecer a exigibilidade jurídica do direito à educação infantil, exigindo dos entes federativos a revisão de suas prioridades orçamentárias e administrativas.

Nesse sentido, o Tema 548 assume papel estratégico não apenas na proteção jurídica da infância, mas também na reafirmação do compromisso estatal com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. A garantia da educação infantil ultrapassa a esfera individual e produz impactos sociais amplos, ao favorecer o desenvolvimento integral das crianças, reduzir desigualdades estruturais e criar condições para a ampliação das oportunidades ao longo da vida.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a efetivação do direito à educação infantil, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 548, representa um avanço expressivo na concretização dos direitos sociais fundamentais e na proteção jurídica da infância no Brasil. A análise demonstrou que tal direito encontra sólido amparo constitucional, histórico e normativo, sendo indissociável dos princípios da dignidade da pessoa humana, da prioridade absoluta e do mínimo existencial.

O estudo também evidencia que a concretização desse direito depende da articulação entre avanços legislativos, atuação judicial responsável e comprometimento político dos entes federativos. A educação infantil, enquanto política pública estruturante, deve ser compreendida como instrumento de transformação social, capaz de promover inclusão, reduzir desigualdades e assegurar melhores condições de desenvolvimento para as futuras gerações.

Assim, a consolidação do entendimento firmado pelo STF impõe ao Poder Público o dever de tratar a educação infantil como prioridade absoluta, não apenas no plano normativo, mas também na formulação e execução de políticas públicas eficazes. Somente mediante esse compromisso institucional será possível assegurar um futuro mais igualitário, inclusivo e socialmente sustentável, em consonância com os valores constitucionais e com a centralidade dos direitos da criança no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Lucimary Bernabé Pedrosa de. **Educação infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais. São Paulo: Editora UNESP, 2010. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/h8pyf>. Acesso em: 16 dez. 2024

BOTELHO, Rosana Ulhôa. **Uma história da proteção à infância no Brasil**: da questão do menor aos Direitos da Criança e do Adolescente (1920-1990). 2022.

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

BRASIL. **Lei de 1º de outubro de 1828**. Estabelece as atribuições das Câmaras Municipais e dispõe sobre a organização das vilas e cidades no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. **Lei de 16 de dezembro de 1830**. Dispõe sobre a repressão de crimes no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação (PNE) - estabelece diretrizes e metas para a educação no Brasil para o decênio 2014-2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.934**, de 25 de junho de 2024. Altera disposições sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 16 dez. 2024.

DINIZ, Moniele de Fátima. **Dez anos do Plano Nacional de Educação (PNE): uma análise crítica**. *Revista Rease*, v. 9, n. 4, p. 123-145, 2023. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/download/15274/8328/35068>. Acesso em: 16 dez. 2024.

FERNANDES, Maria Nilvane; TREJOS-CASTILLO, Elizabeth. **As instituições e as leis para a infância no Brasil Império**: circulação de ideias sobre o menorismo. *Educar em Revista*, v. 39, p. e87487, 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2023**: educação - crianças de 0 a 3 anos com acesso a vagas em creches. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 dez. 2024.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ONU. **Convenção sobre os direitos da criança**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso em: 21 nov. 2024.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SCHNEIDER, Giselda Siqueira da Silva; RISSI, Rosmar. A Consolidação do direito à creche e à pré-escola no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, Florianópolis, Brasil, v. 9, n. 1, p. 01 – 16, 2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/9525>. Acesso em: 21 nov. 2024.

TREZZI, C. **A justiça social no acesso à educação como caminho para recuperar a dignidade humana** [online]. *SciELO em Perspectiva: Humanas*, 2022. Disponível em: <https://humanas.blog.scielo.org/blog/2022/11/29/a-justica-social-no-acesso-a-educacao-como->

caminho-para-recuperar-a-dignidade-humana/. Acesso em: 16 dez. 2024.

TREZZI, Terciane Sabino Leite; TISOTT, Gislaine Andreia. A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e sua influência nas políticas de proteção à infância. **Revista de Direitos Humanos e Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, p. 35-50, 2021. Disponível em: SciELO. Acesso em: 16 dez. 2024.

WAQUIM, Bruna Barbieri; COELHO, Inocêncio Mártires; DE MORAES GODOY, Arnaldo Sampaio. A história constitucional da infância no Brasil à luz do caso do menino Bernardino. **Revista Brasileira de Direito**, v. 14, n. 1, p. 88-110, 2018.

WERNER, Patricia Ulson Pizarro. Direito à educação na Constituição Federal. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Fre(coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: PontiUniversidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/83/edicao-2/direito-a-educacao-na-constituicao-federal>. Acesso em: 15 dez. 2024.

JAKIMIU, V. C. de L. O direito à educação no ordenamento jurídico brasileiro: a histórica negação do direito. **Revista Triângulo**, Uberaba - MG, v. 13, n. 1, p. 58-92, 2020. Disponível em: <https://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/revistatriangulo/article/view/4399>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SILVA, Giovanna Christina Moreli Alcantara da; DIAS DA MOTTA, Ivan. O Supremo Tribunal Federal e a proteção do direito a educação. **Revista Videre**, [S. l.], v. 15, n. 33, p. 179-198, 2023. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/17227>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. **VRÜ Verfassung und Recht in Übersee**, v. 32, n. 2, p. 275-278, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional-11ª edição 2022**. Saraiva Educação SA, 2022.