

PRECEDENTES VINCULANTES, FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS: A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO INFANTIL

Patricia Candemil Farias Sordi Macedo⁵¹

Milena Petters Melo⁵²

Resumo: O presente artigo analisa a concretização do direito fundamental à educação infantil no contexto do federalismo cooperativo brasileiro, a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal na consolidação de precedentes vinculantes, com destaque para o Tema Vinculante em repercussão geral 548. Partindo da compreensão dos direitos fundamentais sociais como normas dotadas de eficácia jurídica imediata, das políticas constitucionais como

⁵¹ Mestre em Direito pela Universidade Regional de Blumenau (FURB), na área de concentração em Direito Público e Constitucionalismo e na linha de pesquisa Estado Democrático e Políticas Constitucionais. Membro do grupo de pesquisa Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização (CONSTINTER), cadastrado no CNPq e certificado pela FURB. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) em 2019. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera (UNIDERP) em 2011. Especialista em Direito Processual: Grandes Transformações, pela Universidade da Amazônia (UNAMA) em 2007. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 2002. Procuradora do Município de Blumenau/SC e Coordenadora da Escola de Direito Municipal de Blumenau (EDM Blumenau). E-mail: patriciamacedo@blumenau.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6905894720072083>

⁵² Doutora em Direito pela Università degli Studi di Lecce, Itália. Pesquisas de Pós-doutorado junto ao Centro di Ricerca sulle Istituzioni Europee (CRIE, UNISOB, Itália). Professora Titular de Direito Constitucional, Direitos Humanos e Sustentabilidade, Universidade Regional de Blumenau – FURB. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito PPGD FURB. Professora e Membro do Collegio Docente do Doutorado em Direito Comparado UNICAMPANIA, Itália. Diretora do Centro de Estudos em Constitucionalismo, Internacionalização e Cooperação – CONSTINTER. Coordenadora para a área lusófona do Centro Euro-Americano sulle Politiche Costituzionali (CEDEUAM, UNISALENTO, Itália). Email: milenapetters@furb.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3171293357004052>

iniciativas para a proteção e promoção dos direitos fundamentais e da força normativa da Constituição, o estudo investiga as tensões existentes entre a afirmação judicial do direito à educação infantil e a autonomia municipal na formulação e execução de políticas constitucionais educacionais. Sustenta-se que, embora o STF tenha corretamente reconhecido o direito subjetivo público de acesso à creche e à pré-escola, o modelo decisório adotado carece de maior integração com a lógica do princípio do federalismo cooperativo e com as capacidades administrativas locais, o que pode gerar assimetrias na implementação do direito. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem dogmática e qualitativa, com análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e exame das competências federativas em matéria educacional, complementada por estudo de caso no âmbito da gestão municipal da educação infantil. Conclui-se que os precedentes vinculantes, para além de sua função normativa, devem dialogar com políticas constitucionais municipais estruturadas, sob pena de comprometer a isonomia material e a efetividade democrática do direito à educação infantil.

Abstract: This article examines the implementation of the fundamental right to early childhood education within the framework of Brazilian cooperative federalism, focusing on the role of the Supreme Federal Court in consolidating binding precedents, with particular emphasis on General Repercussion Binding Theme 548. Based on the understanding of social fundamental rights as norms endowed with immediate legal effectiveness, of constitutional policies as initiatives aimed at the protection and promotion of fundamental rights, and of the normative force of the Constitution, the study investigates the tensions between the judicial affirmation of the right to early childhood education and municipal autonomy in the formulation and execution of constitutional educational policies. It argues that, although the Supreme Federal Court has correctly recognized access to daycare and preschool as a subjective public right, the decision-making model adopted lacks sufficient integration with the logic of the principle of cooperative federalism and with local administrative capacities, which may lead to asymmetries in the implementation of the right. Methodologically, the research adopts a qualitative and doctrinal approach, combining a critical analysis of the Supreme Federal Court's case law with an examination of federative competences in the field of education, complemented by a case study within the context of municipal early childhood education management. The article concludes that binding precedents, beyond their normative function, must engage in dialogue with structured municipal constitutional policies,

failing which material equality and the democratic effectiveness of the right to early childhood education may be compromised.

Palavras-Chave: direito fundamental à educação infantil; precedentes vinculantes; federalismo cooperativo; políticas constitucionais municipais; judicialização.

Keywords: early childhood education; binding precedents; cooperative federalism; municipal constitutional policies; judicialization.

Sumário: 1. Introdução; 2. Precedentes vinculantes e direitos fundamentais sociais; 3. Federalismo cooperativo e políticas constitucionais municipais relacionadas ao direito fundamental à educação; 4. O Tema 548 do STF: avanços, limites e tensões federativas; 5. Políticas constitucionais municipais e precedentes vinculantes: a experiência de Blumenau/SC; 6. Considerações finais; Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A educação infantil ocupa posição central no sistema constitucional brasileiro, não apenas por integrar o catálogo dos direitos fundamentais sociais, mas por constituir condição estruturante para o pleno desenvolvimento da criança, para a redução das desigualdades sociais e para a efetivação da dignidade da pessoa humana. A Constituição da República de 1988, ao reconhecer a educação como direito de todos e dever do Estado, atribuiu aos entes federativos — em especial aos Municípios — papel decisivo na concretização desse direito, sobretudo no que se refere ao acesso a creches e pré-escolas.

Nas últimas décadas, a insuficiência estrutural da oferta de vagas na educação infantil impulsionou um processo crescente de judicialização, deslocando para o Poder Judiciário conflitos tradicionalmente situados no âmbito das políticas públicas educacionais. Esse fenômeno culminou na atuação do Supremo Tribunal Federal como instância de definição de parâmetros constitucionais para o direito à educação infantil, especialmente por meio da sistemática da repercussão geral e da consolidação de precedentes vinculantes. Nesse contexto, destaca-se o julgamento do Tema 548 da repercussão geral, no qual o STF reconheceu o direito subjetivo público de acesso à creche e à pré-escola como de aplicação direta e imediata.

Embora o reconhecimento judicial do direito à educação infantil represente um avanço significativo no plano da proteção dos direitos

fundamentais sociais, a forma como tal direito vem sendo densificado por meio de precedentes vinculantes suscita relevantes questões constitucionais, federativas e institucionais. Coloca-se, assim, o problema de saber em que medida a afirmação judicial do direito contribui para sua concretização equitativa no território nacional ou, ao contrário, pode tensionar a autonomia municipal e acentuar assimetrias na implementação de políticas constitucionais educacionais.

O presente artigo insere-se em uma linha de investigação dedicada à análise de políticas constitucionais como instrumentos da concretização dos direitos fundamentais sociais no âmbito municipal, com especial atenção às dinâmicas do princípio do federalismo cooperativo e à relação entre a atuação judicial e a formulação de políticas públicas constitucionalmente orientadas. A partir desse marco, parte-se da hipótese de que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha corretamente afirmado a natureza fundamental e exigível do direito à educação infantil, o modelo decisório adotado no Tema 548 revela um “déficit de concretização federativa” (Pereira, 2018), profundamente ligado à tese da “constitucionalização simbólica” (Neves, 2013), ao não integrar de forma suficiente os elementos de planejamento administrativo, capacidade institucional e políticas constitucionais locais.

Para enfrentar essa problemática, adota a perspectiva metodológica no estudo do Direito como política constitucional, em uma abordagem qualitativa, combinando a análise crítica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) — com destaque para o Tema 548 da repercussão geral — com o exame do federalismo cooperativo brasileiro e das competências municipais em matéria educacional. Complementarmente, utiliza-se o estudo de caso no âmbito da gestão municipal da educação infantil como recorte empírico qualificado, a fim de demonstrar como políticas constitucionais municipais estruturadas podem dialogar de forma produtiva com os precedentes vinculantes, sem esvaziar a autonomia local nem comprometer a isonomia material.

O estudo do Direito como política constitucional compreende o Direito Constitucional como uma ciência de textos e contextos, espaço dinâmico em que as políticas constitucionais podem ser definidas como iniciativas, programas, ações que partem do setor público e/ou privado, voltadas à concretização constitucional, à efetividade dos direitos fundamentais no Estado democrático e na sociedade, políticas que “contribuem para promover ou condicionar a atuação das Constituições e, portanto, do

Direito, como desenhos da convivência civil e da vida em comunidade” (Melo; Carducci, 2021)⁵³.

Busca-se, assim, contribuir para o debate contemporâneo sobre a judicialização dos direitos fundamentais sociais, propondo uma leitura dos precedentes vinculantes que reconheça sua força normativa, mas que, ao mesmo tempo, valorize o papel dos Municípios como espaços privilegiados de concretização democrática dos direitos fundamentais, especialmente no campo da educação infantil.

2. PRECEDENTES VINCULANTES E DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Os direitos fundamentais sociais, no constitucionalismo contemporâneo, não podem ser compreendidos como meras normas programáticas destituídas de eficácia jurídica. A Constituição de 1988 conferiu densidade normativa a esses direitos, impondo ao Estado o dever de atuar positivamente para sua concretização (Melo, 2002). Nessa perspectiva, a teoria da força normativa da Constituição, desenvolvida por Konrad Hesse, assume papel central ao afirmar que as normas constitucionais possuem vocação para a efetividade e devem orientar a atuação dos poderes públicos.

Para Hesse (1991), a Constituição não é apenas um documento político, mas um conjunto de normas dotadas de força vinculante e de vivacidade – é a força normativa da Constituição, cuja eficácia depende da vontade de realização por parte dos órgãos estatais. Essa compreensão afasta leituras restritivas que condicionam a aplicação dos direitos sociais à discricionariedade administrativa ou à disponibilidade financeira abstratamente considerada.

Nesse cenário, os precedentes vinculantes, especialmente aqueles firmados pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, assumem função relevante na densificação normativa dos direitos fundamentais sociais. Ao uniformizar a interpretação constitucional, tais precedentes buscam assegurar isonomia e previsibilidade, reduzindo assimetrias decisórias. Todavia, sua efetividade depende da capacidade de dialogar com

⁵³ A propósito e para aprofundamentos consultar os volumes da Coleção Políticas Constitucionais Desafios Contemporâneos, coordenados por Milena Petters Melo e pelo constitucionalista italiano Michele Carducci, 2021, bem como Melo; Carducci 2016; Melo 2021a; Melo 2021b, Melo 2022a, 2022b, 2022c, 2022d, e Melo; Mengarda 2024.

os arranjos institucionais responsáveis pela implementação das políticas constitucionais correspondentes.

3. FEDERALISMO COOPERATIVO E POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS RELACIONADAS AO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

O modelo de federalismo adotado pela Constituição de 1988 estrutura-se a partir de uma lógica cooperativa, na qual a concretização dos direitos fundamentais é resultado da atuação coordenada dos entes federativos. Não se trata de mera repartição formal de competências, mas de uma arquitetura constitucional dinâmica, que exige coordenação, planejamento e repartição funcional de responsabilidades (Macedo, 2023).

No âmbito dos direitos sociais, o Município assume papel central, sobretudo em razão de sua proximidade com o cidadão e de sua posição como executor direto de políticas públicas essenciais. Conforme sustenta Macedo (2023), o federalismo cooperativo exige a superação de uma leitura meramente formal das competências, impondo aos entes federativos o dever de atuar de forma coordenada para a concretização dos direitos fundamentais, sob pena de esvaziamento de sua eficácia.

Na educação infantil, essa centralidade municipal é expressamente reconhecida pela Constituição, que atribui aos Municípios a responsabilidade prioritária pela oferta de creches e pré-escolas. Tal atribuição, contudo, não elimina a necessidade de cooperação com os demais entes federativos, especialmente no que se refere ao financiamento, à definição de diretrizes nacionais e ao apoio técnico-administrativo.

A ausência de coordenação federativa adequada pode resultar em desigualdades significativas na oferta de vagas e na qualidade do serviço prestado, comprometendo a isonomia material. Por isso, a atuação municipal deve ser compreendida como parte de um esforço cooperativo mais amplo, sem que isso implique esvaziamento da autonomia local na formulação de políticas constitucionais ajustadas às realidades específicas.

4. O TEMA 548 DO STF: AVANÇOS, LIMITES E TENSÕES FEDERATIVAS

O julgamento do Tema 548 da repercussão geral representa marco relevante na consolidação do direito fundamental à educação infantil. Ao

reconhecer a existência de um direito subjetivo público de acesso à creche e à pré-escola, de aplicação imediata, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a força normativa da Constituição e afastou a utilização genérica da reserva do possível como óbice à prestação estatal.

Todavia, a decisão evidencia limites relevantes quanto à integração do direito reconhecido com a lógica do princípio do federalismo cooperativo. Durante o julgamento, foram discutidas propostas de condicionantes à exigibilidade judicial do direito, como a priorização de famílias vulneráveis e a consideração do planejamento administrativo municipal. Ao final, contudo, tais elementos não foram incorporados ao enunciado da tese.

A consolidação do direito à educação infantil pelo STF, embora normativa e vinculante, não se traduziu em diretrizes claras de implementação prática. Conforme observa Venice Valle, professora e procuradora, “o STF reafirmou a existência do direito, mas sua enunciação genérica deixou o enfrentamento das dificuldades concretas para as instâncias inferiores”, propiciando assim desigualdades na aplicação do direito fundamental à creche e à pré-escola (Valle, 2022).

A opção por uma formulação ampla do direito fortaleceu sua proteção normativa, mas transferiu para as instâncias ordinárias e para os Municípios a tarefa de compatibilizar a exigibilidade judicial com a organização administrativa local. Essa lacuna decisória tende a gerar soluções fragmentadas e potencialmente desiguais, sobretudo em um contexto de heterogeneidade federativa.

5. POLÍTICAS CONSTITUCIONAIS MUNICIPAIS E PRECEDENTES VINCULANTES: A EXPERIÊNCIA DE BLUMENAU/SC

A experiência do Município de Blumenau revela que a concretização do direito à educação infantil pode ser realizada de forma compatível com os precedentes vinculantes, desde que ancorada em políticas constitucionais estruturadas, planejamento administrativo e critérios objetivos de priorização.

Em Blumenau, enfrenta-se o que muitos municípios vivenciam na prática diária: uma alta judicialização nas ações relacionadas a pedidos de vaga em creche e pré-escola.

Em 2018 o Município de Blumenau contava com centenas de ações relacionadas ao tema, gerando um volume avassalador de demandas judiciais repetitivas. Com o tempo, foi-se estruturando políticas públicas e normas

locais para enfrentar o problema. Um avanço essencial foi a implantação da “fila única”, com critérios objetivos, estabelecidos por decretos municipais.

No caso específico de Blumenau, até os anos de 2018 e 2019, o juízo da comarca local não realizava distinção entre o atendimento para creches e pré-escolas em período parcial e integral, ou seja, as concessões eram sempre integrais. Diante disso, o primeiro passo foi estabelecer o diálogo institucional, que, contudo, não produziu o efeito esperado.

Em seguida, passou-se à atuação recursal, especialmente porque o Tribunal de Justiça, diante do aumento expressivo de ações relacionadas à concessão de vaga em creche e pré-escola, firmou entendimento no Enunciado X do Grupo de Câmaras de Direito Público (TJSC, 2017), no sentido de que deve ser promovida a conciliação entre a oferta de educação infantil em período integral e parcial, a partir da demonstração da efetiva necessidade de todos que compõem o núcleo familiar, analisando-se o caso concreto.

Assim, reafirmou-se que o direito à educação deve harmonizar-se com o direito da criança ao convívio familiar, devendo o juízo local sopesar se há a necessidade de a criança permanecer o dia todo em uma creche, analisando a disponibilidade de horários livres em relação às pessoas do núcleo familiar.

Em 2019 foi criado o Decreto Municipal n.12.365, que regulamentou a “fila única” e trouxe novos critérios de renda e prioridade aos hipossuficientes, priorizando assim famílias em situação de vulnerabilidade e baixa-renda.

Conforme dispõe o Decreto Municipal, a política de organização e acesso à educação infantil passou a observar critérios administrativos objetivos, voltados à racionalização da oferta de vagas e à promoção da isonomia material (Blumenau, 2019).

A judicialização persistiu, sobretudo em razão dos critérios fixados pelo Decreto Municipal; contudo, o Município obteve expressivo número de decisões favoráveis nas Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça. Em tais julgados, o Tribunal reformou sentenças que haviam determinado a concessão de vaga em período integral, passando a reconhecer a adequação do atendimento em período parcial diante da renda familiar elevada. As decisões enfatizaram a relevância do critério econômico, especialmente nos casos em que se constatou a capacidade da família de custear alternativas complementares de cuidado, como a matrícula em contraturno particular ou a contratação de babá ou cuidador, ao menos em meio período (Macedo, 2022).

Portanto, os aspectos socioeconômicos da família devem ser considerados na definição do acesso às vagas na educação infantil, uma vez

que a renda mensal pode ultrapassar o patamar do mínimo existencial, revelando a capacidade de a família arcar, ao menos parcialmente, com os custos educacionais (Macedo, 2022). A desconsideração desses critérios pode implicar violação ao princípio da isonomia, ao tratar de forma idêntica situações materialmente distintas. Nesse contexto, há decisão judicial que reconheceu o Decreto Municipal como iniciativa louvável, destacando-o como modelo a ser adotado por outros Municípios.⁵⁴

Todavia, no ano de 2021, no curso de apelação interposta pelo Município de Blumenau em ação ajuizada pela Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, que tinha por objeto a concessão de vaga em creche e pré-escola, a 1ª Câmara de Direito Público suscitou incidente de arguição de inconstitucionalidade, instaurando controle incidental da norma municipal. No referido incidente, foram apontados indícios de inconstitucionalidade material em dispositivos do Decreto Municipal n. 12.365, notadamente aqueles que exigiam a comprovação da renda familiar como critério de acesso, bem como o dispositivo que limitava a oferta da matrícula ao período parcial.

No curso do incidente, o Ministério Público manifestou-se por meio de parecer, defendendo a constitucionalidade do dispositivo que previa a concessão de vaga em período parcial, com fundamento, inclusive, no Enunciado X das Câmaras de Direito Público do Tribunal de Justiça. Por outro lado, pugnou pela declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos que estabeleciam critérios de renda familiar como condicionantes para o acesso às vagas.

A Procuradoria do Município de Blumenau sustentou a constitucionalidade integral do Decreto Municipal n. 12.365. Ressalte-se que a edição do referido ato normativo resultou de política pública construída de forma articulada, com a participação e o apoio do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública do Estado, em conjunto com a Administração Pública Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação e da Procuradoria-Geral do Município. Tal atuação conjunta teve por objetivo

⁵⁴ Para maior aprofundamento sobre o tema, sugere-se a leitura da peça processual elaborada pelo Município de Blumenau no âmbito da Arguição de Inconstitucionalidade, na qual se discutiu a constitucionalidade do Decreto Municipal que instituiu o cadastro único para acesso às creches: MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. Informações no incidente de arguição de inconstitucionalidade – Decreto da fila única das creches. In: DOSSO, Taisa Cintra; TAVARES, Gustavo Machado; SILVA, Thiago Viola Pereira da (coords.). *Direito Municipal em Debate*. v. 6. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 345-374.

estruturar de modo efetivo a organização da fila de espera por vagas em creches e pré-escolas, em consonância com os princípios da impessoalidade, da moralidade, da razoabilidade e da isonomia. Trata-se, portanto, de política constitucional municipal concebida em chave democrática, a partir do diálogo interinstitucional.

O Município de Blumenau configura-se como polo regional de geração de empregos, circunstância que repercute em elevada e crescente demanda por vagas em creches e pré-escolas, impulsionada, inclusive, por fluxos migratórios e imigratórios, nacionais e estrangeiros, fenômeno social positivo e inerente ao desenvolvimento econômico local. Não obstante, não se verifica inércia da Administração Municipal na oferta de vagas na educação infantil, uma vez que o Município dispõe de planejamento específico para o acesso, estruturado a partir de critérios de gestão e logística administrativa. Nessa conjuntura, a substituição do administrador público pelo Poder Judiciário na definição direta das políticas de acesso às vagas revela-se incompatível com o princípio da separação de poderes, impulsionando políticas verticalizadas e desconectadas com as realidades locais.

Por fim, cumpre destacar que as creches da rede pública municipal de Blumenau apresentam elevado grau de atratividade, realidade incomum em diversos Municípios brasileiros, inclusive aqueles situados em regiões periféricas do país, sendo inclusive demandadas por famílias pertencentes a estratos socioeconômicos mais elevados. Tal reconhecimento decorre da qualidade do serviço público prestado, aspecto que merece ser valorizado. Todavia, diante da elevada e contínua procura, mostra-se inviável o atendimento imediato de toda a demanda, especialmente quando considerada a atratividade exercida sobre famílias de maior capacidade econômica, o que reforça a necessidade de priorização dos grupos socialmente mais vulneráveis na ordem de acesso às vagas.

É assente que incumbe ao Município a implementação de políticas públicas educacionais destinadas a assegurar o acesso de crianças de zero a cinco anos de idade a vagas em creches e pré-escolas. Contudo, tal dever não se traduz, automaticamente, em obrigação de atendimento integral e imediato em todas as hipóteses, devendo ser observado o necessário planejamento administrativo, bem como a disponibilidade de recursos e a organização da rede de ensino, ainda que reconhecida a urgência social das demandas apresentadas.

O debate acerca da constitucionalidade do Decreto Municipal e dos critérios instituídos pela fila única desenvolveu-se em momento concomitante

à apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal, do Tema 548 da repercussão geral. Diante desse cenário, foi requerido o sobrestamento do julgamento no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na expectativa de eventual redefinição do entendimento, uma “virada jurisprudencial” do STF. O pedido, contudo, não foi acolhido, tendo o Tribunal de Justiça julgado a controvérsia anteriormente à conclusão do julgamento do Tema 548 pela Suprema Corte.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, acompanhando o voto do Relator, decidiu, no âmbito do controle incidental exercido em caso concreto, ao julgar a apelação, pela inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, relativo à priorização do acesso às vagas em favor de crianças em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência socioeconômica.

À época, o Tema 548 da repercussão geral ainda não havia sido julgado pelo Supremo Tribunal Federal, embora já se delineasse a provável orientação a ser adotada no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ainda assim, o Município realizou sustentação oral em defesa dos critérios de renda e de prioridade social estabelecidos no Decreto Municipal. Não obstante a decisão proferida no incidente de arguição de inconstitucionalidade, verificou-se êxito em diversas demandas subsequentes apreciadas pelo TJSC, nas quais prevaleceu o entendimento no sentido da legitimidade da exigência de comprovação de renda como critério de organização do acesso às vagas. Tal circunstância evidencia a relevância da atuação proativa da Procuradoria Municipal e o impacto qualificado que a sustentação oral pode exercer na formação e consolidação de teses institucionais no âmbito da jurisdição.

Além da implementação da “fila única”, Blumenau passou a adotar a compra de vagas na rede privada como medida transitória para atender à demanda. E os resultados foram expressivos: houve redução significativa da judicialização e maior equidade no acesso às creches.

A experiência do Município de Blumenau mostra que os precedentes vinculantes não devem engessar a atuação dos municípios, pois a efetivação do direito à educação exige planejamento, diálogo e cooperação.

O papel dos procuradores municipais é dar segurança jurídica às políticas públicas relacionadas ao direito fundamental à educação, visando assegurar o princípio da autonomia municipal – pilar do Estado Democrático de Direito. Somente a partir dessa atuação técnica e institucional é possível fortalecer a democracia e promover o desenvolvimento social de forma consistente, em consonância com as realidades e especificidades locais.

Em síntese, diante do elevado grau de judicialização, o Município estruturou políticas públicas voltadas à organização do acesso às vagas na educação infantil, dentre as quais se destaca a instituição da fila única, regulamentada por normas locais e orientada por critérios de transparência, impessoalidade e isonomia. Paralelamente, foram adotadas medidas transitórias, como a aquisição de vagas na rede privada, com o objetivo de atender à demanda reprimida enquanto se promovia a ampliação da rede pública municipal. Tais iniciativas contribuíram para a redução da judicialização e para a racionalização do acesso às vagas, demonstrando que a atuação municipal proativa é capaz de concretizar o direito fundamental à educação infantil sem afronta aos precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ao revés, evidencia-se que políticas constitucionais municipais bem estruturadas constituem instrumentos essenciais para conferir efetividade concreta aos direitos fundamentais afirmados em sede jurisdicional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo do artigo permite afirmar que os precedentes vinculantes desempenham papel relevante na afirmação normativa do direito fundamental à educação infantil, especialmente ao reconhecer sua exigibilidade imediata e ao reforçar a força normativa da Constituição. O julgamento do Tema 548 da repercussão geral, nesse sentido, representa avanço significativo na proteção jurídica do direito à creche e à pré-escola, ao afastar leituras restritivas que condicionavam sua concretização à discricionariedade administrativa ou à invocação genérica da reserva do possível.

Todavia, constatou-se que a forma como o direito foi enunciado pelo Supremo Tribunal Federal revela limites relevantes quando analisada à luz do federalismo cooperativo brasileiro. Ao não integrar de maneira explícita os elementos relacionados ao planejamento administrativo, à capacidade institucional dos Municípios e à lógica de cooperação federativa e do diálogo interinstitucional, o precedente acabou por deslocar para as instâncias judiciais ordinárias e para a atuação municipal a tarefa de compatibilizar a exigibilidade judicial do direito com as realidades locais, abrindo espaço para soluções fragmentadas e potencialmente desiguais.

Nesse contexto, o estudo demonstrou que a concretização democrática do direito fundamental à educação infantil não pode prescindir de políticas constitucionais municipais estruturadas, capazes de traduzir o direito reconhecido judicialmente em ações administrativas planejadas, transparentes

e orientadas por critérios objetivos. A experiência analisada evidencia que a atuação municipal proativa, quando ancorada em planejamento, diálogo institucional e mecanismos de racionalização do acesso, não apenas respeita os precedentes vinculantes, como lhes confere efetividade concreta.

Conclui-se, portanto, que a relação entre precedentes vinculantes e políticas públicas municipais deve ser compreendida de forma complementar, e não antagonica. A efetividade do direito à educação infantil exige uma leitura dos precedentes do Supremo Tribunal Federal que reconheça sua força normativa, mas que também valorize o espaço de conformação administrativa constitucionalmente assegurado aos Municípios, em consonância com os princípios da cooperação federativa, da isonomia material e da separação de poderes.

Por fim, sustenta-se que o fortalecimento do federalismo cooperativo, aliado à atuação responsável do Poder Judiciário e à formulação de políticas públicas municipais constitucionalmente orientadas, constitui caminho institucional adequado para assegurar a concretização equitativa do direito fundamental à educação infantil, respeitando as realidades locais e promovendo a efetividade dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, Representativo e Iluminista**: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018.

BASTOS, Celso. Et al. **Por uma nova Federação**. São Paulo: Editora RT, 1995.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BLUMENAU (SC). **Decreto n. 12.365, de 2019**. Dispõe sobre o cadastro de intenções de matrícula nos Centros de Educação Infantil da rede pública municipal de ensino de Blumenau. Blumenau, SC, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Editora Malheiros. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 548**. Relator: Ministro Luiz Fux, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamento-Processo.asp?incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&classeProcesso=RE&numeroTema=548>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRAZIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). **Enunciado X do Grupo de Câmaras de Direito Público**. Publicado na página n.1 do Diário da Justiça Eletrônico n. 2678, de 29 de setembro 2017. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/jurisprudencia/grupo-de-camaras-de-direito-publico>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 4. ed. São Paulo: Editora de Direito, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra. Editora Coimbra. 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Editora Almedina, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. et al. **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1992.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito municipal**. São Paulo: Livraria Editora Universitária de Direito, 1975.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

FERRARI, Maria Macedo Nery. **Elementos de Direito Municipal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

HÄBERLE, Peter. **O Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2017.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20 ed., Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. **A Competência entre os Entes Federativos sobre as Ações e Serviços Públicos de Saúde no Enfrentamento à Pandemia**. Artigo Científico (Especialização em Direito Constitucional) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2020.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. Ações para fornecimento estatal de medicamentos – proliferação no Brasil, problema visto no âmbito municipal. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil (Santa Catarina)**, Florianópolis, n. 122, p. 4-5, 2006.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters e MARCHIORI, Antônio Carlos. A Constituição como Cultura na Visão de Peter Häberle:

Pluralismo e Diversidade Cultural na Modernidade Fragmentada. In: SANTOS, Diogo De Almeida Viana; PRUNER, Dirajaia Esse; SILVA, Rogerio Luiz Nery da (org.). CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 29., tema: **Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities; grupo de trabalho:** Constituição, Teoria Constitucional e Democracia 2; grupo de trabalho: Balneário Camboriú. Anais [...]. Balneário Camboriú: CONPEDI, 2022, p. 166 - 184. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/vh67mw7j/5YjH856cg2ZgyoXD.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. A Atenção à Saúde Indígena Como Dever do Estado: uma decisão emblemática na ADPF 709. In: STURZA, Janaína Machado; BENÍTEZ, Luiz Bráulio Farias; SAIVA, Marcos Vinícius Viana da (org.). CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 29., tema: **Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities, grupo de trabalho: Direito à saúde** 1. Balneário Camboriú. Anais [...]. Balneário Camboriú: CONPEDI, 2022, p. 81-102. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/906terzx/wt738dk4/T4dAj0m75UmG6OkT.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. **O direito fundamental à saúde no federalismo cooperativo sanitário e as políticas constitucionais no âmbito municipal**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2023.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. O federalismo cooperativo sanitário e a judicialização da saúde no âmbito municipal. In: DOSSO, Taisa Cintra; TAVARES, Gustavo Machado; SILVA, Thiago Viola Pereira da. (coords.). **Direito Municipal em Debate**. v. 6. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 17-55.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. Peça - Informações no incidente de arguição de inconstitucionalidade. Decreto fila única das creches. In: DOSSO, Taisa Cintra; TAVARES, Gustavo Machado; SILVA, Thiago Viola Pereira da. (coords.). **Direito Municipal em Debate**. v. 6. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022, p. 345-374.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi. O Federalismo Sanitário Cooperativo e a Competência entre os Entes Federativos sobre as Ações e Serviços Públicos de Saúde no Enfrentamento à Pandemia COVID-19: Uma Análise à Luz das Decisões do Supremo Tribunal Federal. In: WOLKMER, Antônio Carlos; VIEIRA, Reginaldo de Souza (org.). **Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**. Anais [...]. Criciúma: UNESC, v. 3, 2021, [2 p.]. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. Federalismo Cooperativo Sanitário, Competências e Responsabilidades Compartilhadas na Proteção do Direito Fundamental à Saúde. In: ASENSI, Felipe et al (org.). **Visões Interdisciplinares sobre Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Editora Pembroke Collins, 2021, p. 419-422. Disponível em: <https://www.caedjus.com/wp-content/>

uploads/2022/02/CONIPUB-2021-08-Visoes-interdisciplinares-sobre-politicas-publicas-vol-2.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. O Federalismo Cooperativo Sanitário e a Proteção do Direito Fundamental à Saúde no Constitucionalismo em Níveis Múltiplos. Resumo Expandido apresentado. In: ABRANTES, Vinicius Villani (org.); **Jornada Científica Direito Internacional Sem Fronteiras**, tema: Saúde Global, Américas e Direitos Humanos, 2., Juiz de Fora. Resumo [...] Juiz de Fora: Direito Internacional sem Fronteiras, 2021.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters. Políticas Constitucionais para a Proteção do Direito Fundamental à Saúde no Federalismo Cooperativo Sanitário: análise da atuação do Município de Blumenau na Promoção da Saúde no Ambiente de Trabalho, no Contexto da Pandemia de COVID-19. In: PADRILHA; Norma Suelli; VILLATORE, Marco Antônio César; SANTOS, Poliana Ribeiro dos; FERNEDA, Ariê Scherreier. (org.). **Congresso Internacional de Meio Ambiente do Trabalho, Saúde e Sustentabilidade**. 1., 2022, Florianópolis, Anais [...] Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: UFSC, 2022, p. 211-213. Disponível em: <https://www.even3.com.br/congressocims/>. Acesso em: 14 out. 2025.

MACEDO, Patricia Candemil Farias Sordi; MELO, Milena Petters; RANGEL, Camila Candemil Farias. O Direito Fundamental à Saúde: entre o Mínimo Existencial e a Máxima Efetividade da Constituição. In: SANTOS, Jackson Passos; MACIEL, Lucas Pires; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. (org.). **Encontro Virtual CONPEDI**, tema: Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social, 3. 2021, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2021. p. 24 -25. Disponível em: <https://conpediql.danilolr.info/file/1297cdea9e9f903e339ed1470900f572bdf00d7e.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2022a) Constituição, Cultura e Democracia: inflexões e desafios contemporâneos. **Conferência de abertura VII Simpósio Regional de Direito Público e Seminário Internacional sobre Políticas Constitucionais**, PPGD FURB, 24 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TfEkuzXp4xA>. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2022b). Políticas Constitucionais e Sustentabilidade Socioambiental. **Palestra apresentada no I Conferência Mundial el Derecho Constitucional Bajo Análisis, Ponderaciones, Convergencias**, Divergencias, 2022, Blumenau. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_DliZhY81dA. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2022c). Constituição, Cultura e Democracia: pensar a cultura constitucional no Brasil e imaginar alternativas. **Seminário apresentado no contexto da disciplina Teoria da Constituição e Políticas Constitucionais**, Mestrado em Direito, PPGD FURB, 2022.

MELO, Milena Petters (2022d). **Políticas constitucionais**: reflexões e aprofundamentos para a orientação da Dissertação de Mestrado. 6 fev. 2022.

MELO, Milena Petters (2021a). Políticas constitucionais e sustentabilidade socioambiental. **Palestra apresentada no contexto dos Seminários do Grupo de Pesquisa GEDE**, coordenado pelo Prof. Dr. Ingo Sarlet, na data de 24 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Ily_XX8TezM. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters (2021b). Políticas constitucionais, sustentabilidade socioambiental e a comparação constitucional. **Seminário apresentado nas aulas de Teoria da Constituição e Políticas Constitucionais**, Mestrado em Direito, PPGD FURB, setembro de 2021.

MELO, Milena Petters. A concretização-efetividade dos direitos sociais, como elemento constitutivo fundamental para a cidadania no Brasil. **Revista IIDH**, v. 34-35, San José da Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002, p. 211-241, Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R08068-6.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MELO, Milena Petters; CARDUCCI, Michele (coord.). **Políticas Constitucionais Desafios Contemporâneos**. V. 1 e V.2. Florianópolis: Imaginar o Brasil Editora, 2021.

MELO, Milena Petters; CARDUCCI, Michele. Políticas Constitucionais e Sociedade. In MELO, Milena Petters; ROCHA, Leonel Severo. **Políticas Constitucionais e Sociedade: jurisdição constitucional e democracia**, v. 2. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

MELO, Milena Petters; MENGARDA; Uliana. Políticas **Constitucionais para a Proteção do Patrimônio Cultural Imaterial**: A Indicação Geográfica como Mecanismo Auxiliar e Impulso para o Desenvolvimento Sustentável. *Revista Direito Público*, vol. 21, n. 111, 2024. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/7803/3517>. Acesso em 20 nov 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**: estudos de direito constitucional (Série EDB). 4. ed. rev. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

PEREIRA, Mariana Musse; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. Aplicação Contemporânea da Teoria da Constitucionalização Simbólica à Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianopolis, Brasil, v. 1, n. 1, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2015.v1i1.144. Disponível

em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/144>. Acesso em: 14 out. 2025.

VALLE, Venice. STF e o acesso à creche: uma volta para chegar ao mesmo lugar. **Consultor Jurídico (ConJur)**, São Paulo, 29 set. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-set-29/interesse-publico-stf-acesso-creche-volta-chegar-mesmo-lugar/>. Acesso em: 14 out. 2025.

Enviado em 17.12.2025.

Aprovado em 17.12.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.