

**O FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO SUPERIOR
PÚBLICA COMO
INSTRUMENTO DE
EFETIVAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL À
EDUCAÇÃO: LIMITES
ORÇAMENTÁRIOS E DEVER
ESTATAL**

**PUBLIC HIGHER EDUCATION FUNDING AS AN INSTRUMENT FOR THE
EFFECTIVENESS OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION:
BUDGETARY LIMITS AND STATE DUTY**

Ciências Sociais Aplicadas • 22/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/792463924](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/792463924)

Bruno Vargens Nunes¹

RESUMO

O artigo analisa o financiamento da educação superior pública como condição material para a efetivação do direito fundamental à educação, com ênfase na tensão entre dever estatal, planejamento orçamentário e restrições fiscais. A análise fundamenta-se na Constituição Federal de 1988, especialmente em seus arts. 6º, 205, 206, 207, 208, 211 e 212, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 15.388/2026. Examina-se o modo pelo qual a vinculação de receitas, a autonomia universitária e o dever de manutenção das instituições públicas de educação superior se relacionam com o atual regime fiscal, com a reserva do possível, o mínimo existencial e a proibição de retrocesso social. A pesquisa adota abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, de caráter jurídico-dogmático, com análise de literatura recente, legislação e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conclui-se que limitações orçamentárias integram legitimamente a gestão pública, mas não constituem fundamento autossuficiente para esvaziar deveres constitucionais educacionais, exigindo demonstração da restrição, motivação das escolhas alocativas, preservação do núcleo jurídico do direito e mecanismos adequados de controle.

Palavras-chave: direito à educação; educação superior pública; financiamento; orçamento público; controle de políticas públicas.

ABSTRACT

This article examines public higher education funding as a material condition for the effectiveness of the fundamental right to education, focusing on the tension between state duties, budget planning and fiscal constraints. The analysis is grounded in the 1988 Brazilian Federal Constitution, particularly Articles 6, 205, 206, 207, 208, 211 and 212, as well as in the National Education Guidelines and

Framework Law and the National Education Plan approved by Law No. 15,388/2026. It discusses how earmarked revenues, university autonomy and the duty to maintain public higher education institutions interact with the current fiscal framework, the doctrine of the reserve of the possible, the existential minimum and the prohibition of social regression. The research adopts a qualitative, bibliographic and documentary legal approach, based on recent scholarship, legislation and case law of the Brazilian Federal Supreme Court. It concludes that budgetary constraints are legitimate elements of public management, but they do not constitute a self-sufficient basis for emptying constitutional educational duties, requiring evidence of scarcity, reasoned allocation choices, preservation of the legal core of the right and appropriate mechanisms of institutional and judicial control.

Keywords: right to education; public higher education; funding; public budget; public policy control.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 conferiu à educação uma posição que ultrapassa a ideia de serviço público oferecido por conveniência administrativa. Ao inseri-la entre os direitos sociais e defini-la como direito de todos e dever do Estado e da família, o texto constitucional transformou a política educacional em compromisso jurídico permanente. Essa opção possui consequências orçamentárias evidentes: a promessa constitucional somente adquire densidade quando acompanhada de instituições, servidores, infraestrutura, pesquisa, assistência estudantil e recursos capazes de garantir continuidade ao processo formativo. No ensino superior público, essa relação é particularmente sensível, porque a universidade exerce simultaneamente funções de ensino, pesquisa e

extensão e depende de planejamento de médio e longo prazo para preservar sua capacidade institucional (Brasil, 1988; Wenczenovicz; Toledo, 2021).

O debate ganhou nova moldura normativa em 2026, com a Lei nº 15.388, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação. O diploma determina a elaboração periódica de planos de ações educacionais com identificação da alocação de recursos e dos critérios de priorização, vincula os instrumentos orçamentários às metas do plano e submete as políticas educacionais a mecanismos de controle interno, externo e social. Além disso, prevê programa nacional de infraestrutura com objetivo expresso de promover expansão, melhoria e reestruturação das instituições públicas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica. O financiamento deixa, portanto, de aparecer somente como antecedente financeiro da política e passa a integrar, de forma explícita, seu planejamento, monitoramento e controle (Brasil, 2026).

Diante desse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida as limitações orçamentárias podem restringir a efetivação do direito fundamental à educação superior pública sem comprometer o núcleo essencial desse direito social? O objetivo geral consiste em investigar os limites jurídicos impostos às escolhas orçamentárias quando estas repercutem sobre a implementação e a manutenção das políticas públicas de educação superior. Como objetivos específicos, busca-se examinar o estatuto constitucional da educação superior pública, identificar os principais mecanismos jurídicos de financiamento, discutir a incidência da reserva do possível, do mínimo existencial e da proibição de retrocesso e analisar os parâmetros do controle institucional e jurisdicional das

omissões ou insuficiências estatais (Cinamadon; Schmidt, 2023; Figueirêdo, 2026).

A hipótese adotada é a de que a escassez de recursos e as regras de responsabilidade fiscal podem influenciar a forma, o ritmo e a extensão de determinadas políticas públicas, mas não operam como autorização genérica para a descontinuidade de deveres constitucionais. Quanto mais intensa for a restrição sobre estruturas indispensáveis à prestação educacional, maior deverá ser o ônus argumentativo do Estado quanto à realidade da limitação financeira, aos critérios de priorização adotados e às alternativas consideradas. Ao mesmo tempo, a tutela do direito à educação superior não autoriza a substituição indiscriminada do planejamento administrativo por decisões judiciais pontuais, exigindo mecanismos de controle capazes de preservar tanto a efetividade dos direitos fundamentais quanto a racionalidade institucional das políticas públicas (Souza; Brito, 2021; Agostinho; Nascimento, 2024; Figueirêdo, 2026).

Metodologicamente, desenvolve-se pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, de natureza jurídico-dogmática, mediante análise da Constituição, da legislação educacional e orçamentária, do Plano Nacional de Educação vigente e de artigos científicos jurídicos publicados entre 2021 e 2026. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é empregada para identificar parâmetros de controle judicial de políticas públicas e do dever estatal em matéria educacional, com atenção às diferenças entre educação básica e educação superior. O raciocínio é predominantemente dedutivo: parte-se dos comandos constitucionais e das categorias construídas pela literatura recente

para examinar os limites juridicamente admissíveis das escolhas orçamentárias incidentes sobre a educação superior pública.

2. O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

A qualificação da educação como direito social no art. 6º da Constituição deve ser interpretada em conjunto com a disciplina específica dos arts. 205 a 214. O art. 205 define a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, orientando-a ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho. A previsão possui dupla dimensão. De um lado, reconhece posição jurídica atribuída ao indivíduo; de outro, organiza um dever objetivo de atuação do Poder Público, que deve instituir e manter políticas, estruturas e mecanismos aptos a produzir oportunidades educacionais. Essa dimensão objetiva explica por que a discussão sobre direito à educação não se limita ao acesso individual a uma vaga e alcança também qualidade, permanência, financiamento e institucionalização de políticas públicas (Brasil, 1988; Cabral; Felix, 2023).

Os princípios do art. 206 reforçam essa leitura. Igualdade de condições para acesso e permanência, liberdade de aprender e pesquisar, pluralismo de ideias, gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, valorização dos profissionais e garantia de padrão de qualidade não são enunciados desconectados entre si. Eles delimitam a forma constitucionalmente legítima de prestação educacional. No ensino superior público, tais princípios condicionam tanto decisões de expansão quanto opções de manutenção e de distribuição de recursos, pois uma instituição formalmente

existente, mas privada de condições mínimas de funcionamento, pode conservar sua estrutura jurídica e, ao mesmo tempo, perder capacidade real de cumprir as funções que justificam sua presença no sistema educacional:

A trajetória histórica de constituição do ensino superior no Brasil, foi pautada pelo processo da formação da sociedade brasileira e seus desdobramentos econômicos, políticos e sociais. Desde a sua criação, as Instituições de Ensino Superior (IES) buscaram responder a demandas específicas, desde a formação de mão-de-obra, a formação intelectual para a constituição de elites intelectuais e no desenvolvimento de regiões. Modernamente, o direito à educação se torna em um direito humano fundamental, sendo uma das dimensões mais importantes na realização da dignidade da pessoa humana. O princípio da dignidade da pessoa humana, implica no tratamento do ser humano como um fim em si mesmo, e nunca um meio para o fim. Dessa forma, não se concebe a existência de uma vida digna sem a garantia institucional e normativa do direito à educação. (Wenczenovicz; Toledo, 2021, p. 316).

A passagem é importante porque evidencia a dimensão institucional do direito à educação. A dignidade humana não se realiza apenas pela declaração abstrata de um direito, mas pela existência de estruturas que o tornem acessível. Na educação superior pública, isso significa reconhecer que universidades e institutos públicos são instrumentos permanentes de concretização constitucional. A proteção do direito, portanto, alcança a capacidade de essas instituições desempenharem suas tarefas com continuidade e qualidade, sem que disso decorra, contudo, a afirmação de um direito subjetivo irrestrito de qualquer pessoa a

ocupar qualquer vaga universitária. O próprio art. 208, V, condiciona o acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística à capacidade de cada um, o que diferencia juridicamente a educação superior da educação básica obrigatória (Brasil, 1988; Cabral; Felix, 2023).

Essa distinção precisa ser preservada para evitar dois extremos. O primeiro consiste em reduzir a educação superior a uma opção administrativa inteiramente disponível ao gestor, como se a Constituição não tivesse instituído deveres positivos de manutenção, financiamento e qualidade. O segundo consiste em transportar automaticamente para o ensino superior a mesma configuração subjetiva prevista para a educação básica obrigatória. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 548, reconheceu a aplicação direta e imediata do dever estatal relativo à educação básica e a possibilidade de exigência judicial da oferta de educação infantil. A tese é fundamental para compreender a força normativa do direito à educação, mas seu objeto específico recomenda cautela quando utilizada para o ensino superior, cuja disciplina constitucional possui características próprias (STF, 2022; Brasil, 1988).

A especificidade da educação superior pública também aparece no art. 207 da Constituição. A autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial protege a universidade contra formas de tutela incompatíveis com sua função, permitindo que decisões acadêmicas e administrativas sejam tomadas segundo critérios próprios. Essa autonomia, porém, não se confunde com autossuficiência financeira. A universidade pública não dispõe, por força do art. 207, de poder tributário próprio nem de garantia de receita desvinculada do sistema orçamentário. Sua autonomia financeira é uma autonomia de gestão dos recursos

juridicamente disponibilizados, razão pela qual a suficiência e a previsibilidade do financiamento estatal constituem pressupostos práticos para que a autonomia não se converta em fórmula meramente nominal (Brasil, 1988; Scaff; Pereira; Pinheiro, 2021).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional torna essa relação ainda mais explícita. Além de regulamentar a autonomia universitária, o art. 55 da Lei nº 9.394/1996 dispõe que cabe à União assegurar anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas. O emprego da expressão “recursos suficientes” é juridicamente significativo porque afasta a ideia de que qualquer dotação, independentemente de sua aptidão para sustentar o funcionamento institucional, cumpriria automaticamente o dever legal. A suficiência deve ser aferida em relação às atribuições da instituição, às políticas legitimamente instituídas e às necessidades de manutenção e desenvolvimento, sem excluir a incidência das regras gerais de planejamento e responsabilidade fiscal (Brasil, 1996; Scaff; Pereira; Pinheiro, 2021).

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA E ORÇAMENTO ESTATAL

O financiamento da educação pública brasileira é estruturado por mecanismos constitucionais, legais e orçamentários que se complementam. O art. 212 da Constituição determina que a União aplique anualmente, no mínimo, dezoito por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar ao menos vinte e cinco por cento. Trata-se de vinculação que restringe

a disponibilidade geral da receita para proteger a continuidade da política educacional. Ao mesmo tempo, o § 3º do dispositivo assegura prioridade às necessidades do ensino obrigatório, o que revela que o piso constitucional da educação não constitui, por si só, um piso específico de financiamento da educação superior (Brasil, 1988).

Essa distinção é decisiva. A educação superior pública participa das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, mas compete por recursos dentro de uma estrutura constitucional que atribui prioridade à educação obrigatória. Por isso, a proteção financeira das universidades federais não pode ser deduzida apenas do art. 212. Ela resulta da leitura conjunta da vinculação constitucional com o art. 211, § 1º, que impõe à União o financiamento das instituições públicas federais, com o art. 207, que protege a autonomia universitária, e com o art. 55 da LDB, que exige recursos suficientes para as instituições mantidas pela União. A combinação desses dispositivos fornece fundamento jurídico mais preciso para examinar a suficiência do financiamento superior (Brasil, 1988; Brasil, 1996).

Scaff, Pereira e Pinheiro (2021) observam que o financiamento do ensino superior brasileiro admite diferentes modelos e fontes, inclusive mecanismos complementares como fundos patrimoniais. A diversificação pode ampliar a capacidade institucional e reduzir a dependência de uma única fonte, mas não elimina a responsabilidade pública estabelecida constitucional e legalmente. Receitas próprias, doações, convênios e fundos podem somar-se ao orçamento estatal; não substituem, de forma automática, o dever de manutenção das instituições públicas. Essa conclusão se torna ainda mais importante quando se trata de atividades acadêmicas cuja

continuidade depende de despesas permanentes, como pessoal, laboratórios, bibliotecas, assistência estudantil, manutenção predial e infraestrutura tecnológica (Scaff; Pereira; Pinheiro, 2021; Brasil, 1996).

O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2026 aproxima diretamente planejamento educacional e planejamento orçamentário. O art. 13 determina que os planos de ações educacionais identifiquem a alocação de recursos em valores nominais e percentuais, vinculados a objetivos e metas, e explicitem os critérios utilizados para definir prioridades. O art. 19 estabelece que planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais devem ser elaborados em consonância com as diretrizes, objetivos, metas e estratégias do PNE e dos respectivos planos subnacionais. A norma fortalece a possibilidade de controle porque exige correspondência verificável entre planejamento educacional e decisão financeira, reduzindo o espaço para justificativas orçamentárias inteiramente dissociadas das metas oficialmente assumidas (Brasil, 2026).

A incorporação de critérios de priorização modifica a qualidade do debate sobre escassez. Quando os recursos são insuficientes para atender simultaneamente a todas as demandas, o problema jurídico não se resolve pela simples constatação de que escolhas precisam ser feitas. Torna-se necessário examinar como essas escolhas foram produzidas, quais obrigações constitucionais foram consideradas e quais resultados se buscou preservar. Santiago (2023) questiona a apresentação do equilíbrio das contas e da promoção de direitos sociais como objetivos necessariamente antagônicos. Duran e Badin (2021), ao analisarem a constitucionalização da austeridade, chamam atenção para os riscos de regras fiscais rígidas incidirem sobre políticas sociais em contexto de desigualdade. A literatura desloca,

assim, o foco da existência abstrata de limites para sua conformação institucional e seus efeitos concretos:

O grande desafio que praticamente todos os países precisam enfrentar – e com ainda mais ênfase países como o Brasil, com seus graves e persistentes déficits sociais – é gerenciar o endividamento público sem comprometer o desenvolvimento social. Olhando para esta questão, vários pesquisadores têm defendido que investimentos em educação, saúde ou infraestrutura sejam preservados de todo tipo de corte, pois são essenciais não apenas para assegurar o bem-estar das pessoas, mas também como condição para o crescimento futuro. Aliás, sobre este aspecto, vale lembrar que investimentos sociais não devem ser feitos apenas em momentos de crise, como o atual, mas precisam ser permanentes, pois constituem pilar fundamental do Welfare State e componente essencial ao desenvolvimento. (Santiago, 2023, p. 13).

A trajetória da Emenda Constitucional nº 95/2016 oferece exemplo histórico dessa tensão. Tito e Ferreira (2021) analisaram a influência do então Novo Regime Fiscal na formulação de políticas públicas educacionais, ao passo que Duran e Badin (2021) estudaram a institucionalização constitucional da austeridade e seus possíveis efeitos sobre políticas sociais. Conforme sustenta Rafagnin (2026), a Emenda Constitucional nº 95/2016 representa uma opção político-institucional que, em vez de se orientar pelo princípio da equidade, privilegia a preservação dos mecanismos de reprodução do rentismo em detrimento da efetivação dos direitos sociais. Essa assimetria no tratamento conferido aos direitos fundamentais sociais e às obrigações decorrentes da dívida pública revela uma inversão de prioridades na conformação institucional estabelecida

pela EC nº 95/2016. Sob essa perspectiva crítica, mostra-se questionável a legitimidade de um modelo fiscal que submete os investimentos em saúde, educação, assistência social, seguridade social e infraestrutura a restrições prolongadas, ao passo que preserva, fora do teto de despesas primárias, os dispêndios relacionados aos juros e à amortização da dívida pública (Rafagnin, 2026).

A EC nº 95 não constitui, entretanto, o parâmetro fiscal vigente em 2026. O regime atual é disciplinado principalmente pela Lei Complementar nº 200/2023, posteriormente alterada, que estabelece metas fiscais e limites individualizados para despesas primárias. A atualização é necessária para que o artigo não confunda a crítica acadêmica ao regime anterior com a moldura jurídica atualmente aplicável (Tito; Ferreira, 2021; Duran; Badin, 2021; Brasil, 2023; Sousa; Borges; Duarte Neto, 2025).

A Lei Complementar nº 200/2023 determina que a política fiscal da União seja conduzida de modo compatível com a sustentabilidade da dívida pública e estabelece limites para o crescimento das despesas primárias. Para a educação superior, existe detalhe relevante: o art. 3º, § 2º, IV, exclui nos limites determinados gastos das universidades públicas federais e instituições federais de educação, ciência e tecnologia quando custeados com receitas próprias ou recursos provenientes de convênios, contratos e instrumentos congêneres. A exceção, contudo, não significa retirada integral das universidades do regime fiscal. As despesas ordinárias financiadas por recursos gerais do Tesouro permanecem inseridas no limite global do Poder Executivo, o que mantém a necessidade de compatibilização entre política fiscal e deveres educacionais (Brasil, 2023).

Por isso, escolhas alocativas em educação superior exigem motivação qualificada. Não basta informar que o orçamento global é limitado; é necessário demonstrar, quando a restrição ameaça a continuidade de obrigações relevantes, como foram definidos os cortes, quais despesas foram preservadas, quais alternativas de financiamento foram consideradas e como a medida se relaciona com o planejamento educacional. A Lei nº 15.388/2026 fornece parâmetros objetivos para essa análise ao exigir critérios de priorização, avaliação da execução e justificativa para o eventual não cumprimento do plano de ações. O planejamento orçamentário passa a oferecer, desse modo, elementos documentais aptos a sustentar tanto a decisão administrativa quanto sua fiscalização posterior (Brasil, 2026).

4. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR

A reserva do possível costuma aparecer no direito público como argumento destinado a reconhecer que prestações estatais dependem de recursos materiais, capacidade administrativa e escolhas de prioridade. Em sua formulação mais responsável, a categoria impede que a análise jurídica trate o orçamento como inesgotável. O problema surge quando a expressão é utilizada como justificativa genérica, sem demonstração da impossibilidade concreta de cumprimento do dever. Cinamadon e Schmidt (2023) discutem precisamente o confronto entre reserva do possível, dignidade da pessoa humana, mínimo existencial e vedação do retrocesso no âmbito do direito à educação. A contribuição central para esta pesquisa está em compreender que a restrição financeira precisa ser examinada diante da fundamentalidade do direito e não

como objeção externa capaz de interromper a análise jurídica (Cinamadon; Schmidt, 2023).

No ensino superior público, essa cautela é indispensável porque a própria Constituição reconhece que a educação demanda distribuição de recursos entre diferentes níveis e atribui prioridade ao ensino obrigatório. Não seria juridicamente consistente afirmar que toda necessidade universitária possui precedência sobre qualquer outra despesa educacional. Também não seria adequado concluir, a partir dessa prioridade, que o ensino superior pode ser comprimido indefinidamente. O art. 211, § 1º, o art. 207 e o art. 55 da LDB estabelecem deveres institucionais específicos. A reserva do possível deve atuar, portanto, na definição do modo e da extensão de implementação em situações concretas, sem dissolver o dever de manter o sistema público superior em condições compatíveis com suas atribuições (Brasil, 1988; Brasil, 1996).

É útil diferenciar impossibilidade financeira de mera preferência alocativa. A primeira pressupõe demonstração de restrição efetiva, considerada a totalidade relevante do orçamento, as vinculações existentes e a capacidade de remanejamento juridicamente disponível. A segunda decorre de uma decisão de priorizar determinadas despesas em detrimento de outras. Ambas podem ser legítimas, mas exigem controles distintos. Se o Estado invoca impossibilidade, deve apresentar elementos que permitam verificar a afirmação. Se invoca prioridade, deve justificar a escolha diante das obrigações constitucionais concorrentes. Essa distinção impede que a linguagem da escassez oculte decisões políticas e administrativas que precisam ser juridicamente motivadas e institucionalmente controláveis (Rocha; Fonseca, 2024; Figueirêdo, 2026).

O mínimo existencial apresenta dificuldade adicional. A categoria foi desenvolvida para proteger condições elementares de vida digna contra insuficiências estatais graves. Na educação básica obrigatória, sua conexão com prestações diretamente exigíveis é mais evidente. Na educação superior, a aplicação deve ser mais cuidadosa, pois a Constituição não garante acesso universal e irrestrito a qualquer curso ou instituição. Ainda assim, a ausência de um direito individual absoluto à vaga não elimina uma dimensão mínima de proteção institucional. O Estado não pode manter formalmente universidades públicas e simultaneamente retirar delas, sem fundamentação suficiente, os meios indispensáveis ao exercício de ensino, pesquisa e extensão, sob pena de tornar inócua a garantia constitucional da própria instituição (Brasil, 1988; Cabral; Felix, 2023; Cinamadon; Schmidt, 2023).

O núcleo essencial do direito à educação superior pública deve, nessa perspectiva, ser construído a partir das normas específicas que o estruturam. Integram esse núcleo a existência de instituições públicas efetivamente funcionais, a gratuidade do ensino público oficial, a igualdade de condições de acesso segundo os critérios constitucionais, a preservação da autonomia universitária, a garantia de padrões de qualidade e o cumprimento dos deveres de financiamento impostos aos entes responsáveis. Isso não significa congelar determinada configuração administrativa, quantidade de cursos ou valor nominal de orçamento. Significa impedir que alterações financeiras ou organizacionais esvaziem o conjunto de garantias que torna reconhecível a educação superior pública constitucionalmente protegida (Brasil, 1988; Brasil, 1996; Cabral; Felix, 2023).

A proibição de retrocesso social também precisa ser empregada com precisão. Não se trata de regra que impeça qualquer redução de despesa ou modificação de política pública. Políticas podem ser reestruturadas, substituídas ou redimensionadas diante de novas evidências, mudanças demográficas, limitações financeiras ou alteração de prioridades compatível com a Constituição. O problema jurídico aparece quando a mudança produz redução substancial da proteção já institucionalizada sem apresentar alternativa capaz de preservar o conteúdo essencial do direito ou sem justificar de forma proporcional a necessidade da regressão. Cinamadon e Schmidt (2023) tratam a vedação do retrocesso em conexão com a dignidade, o mínimo existencial e a educação, oferecendo fundamento para uma leitura não absoluta, mas materialmente protetiva (Cinamadon; Schmidt, 2023).

Nesse sentido, a escassez orçamentária não pode ser negada, mas precisa ser juridicamente qualificada. Ela adquire relevância quando comprovada e relacionada ao conjunto de obrigações estatais, devendo ser acompanhada de critérios transparentes de priorização e de avaliação dos impactos produzidos. O direito fundamental à educação superior pública não impõe a expansão ilimitada de despesas, mas impede que a gestão fiscal transforme a insuficiência de recursos em explicação automática para qualquer redução. Entre o voluntarismo financeiro e a abdicação constitucional existe um espaço de decisão responsável no qual planejamento, motivação, proporcionalidade e controle fornecem parâmetros para compatibilizar finanças públicas e dever estatal.

5. DEVER ESTATAL E CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

O reconhecimento de deveres estatais em matéria de educação superior não elimina a margem de conformação atribuída aos Poderes Executivo e Legislativo. A definição de programas, a distribuição interna de recursos, a abertura de cursos, a expansão territorial e a escolha de instrumentos administrativos envolvem avaliações técnicas e políticas que, em regra, pertencem aos órgãos constitucionalmente responsáveis pelo planejamento e pela execução. O controle jurídico não deve pressupor que existe uma única política constitucionalmente correta. Sua função é verificar se o espaço de escolha foi exercido dentro dos limites constitucionais, com observância da legalidade, dos deveres de financiamento, da motivação, da igualdade, da qualidade e das regras de planejamento e transparência (Figueirêdo, 2026; Agostinho; Nascimento, 2024).

Agostinho e Nascimento (2024) questionam a exclusão apriorística das políticas públicas do âmbito de controle jurisdicional e destacam que sua implementação se materializa por instrumentos jurídicos, como leis, atos normativos e contratos administrativos. Essa observação é particularmente adequada ao orçamento educacional. A decisão de financiar determinada política passa por normas orçamentárias, atos de execução, contingenciamentos e procedimentos administrativos, todos sujeitos a parâmetros jurídicos. O fato de uma decisão possuir componente político ou financeiro não a retira automaticamente do campo do Direito. Ao mesmo tempo, reconhecer a possibilidade de controle não significa autorizar o Poder Judiciário a formular integralmente a política substituindo os órgãos responsáveis por sua gestão (Agostinho; Nascimento, 2024).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fornece dois parâmetros particularmente úteis. No Tema 548, embora o objeto seja a educação infantil, o Tribunal afirmou a força normativa do dever estatal em matéria de educação básica e admitiu sua exigibilidade judicial. O precedente demonstra que alegações orçamentárias não afastam, por si mesmas, obrigações educacionais diretamente impostas pela Constituição. Sua aplicação ao ensino superior deve respeitar a diferença de disciplina constitucional já apontada, mas o julgamento permanece relevante para afastar a ideia de que políticas educacionais seriam, em qualquer hipótese, imunes ao controle judicial (STF, 2022; Bühring; Jotz, 2024).

O Tema 698 oferece parâmetro ainda mais diretamente relacionado à técnica de controle. Ao examinar política pública de saúde, o STF fixou tese geral segundo a qual a intervenção judicial em políticas voltadas à realização de direitos fundamentais, diante de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola a separação dos poderes. O Tribunal também estabeleceu que, como regra, a decisão deve indicar as finalidades a serem alcançadas e determinar que a Administração apresente plano ou meios adequados para atingir o resultado, em vez de impor medidas pontuais. Embora o caso tenha origem na saúde, a formulação possui utilidade metodológica para políticas educacionais porque privilegia correção estrutural, planejamento administrativo e deferência quanto aos meios (STF, 2023; Figueirêdo, 2026).

A aplicação desse raciocínio à educação superior permite superar a falsa alternativa entre omissão judicial e administração judicial direta. Em situações de deficiência grave de financiamento, a decisão pode exigir que o Poder Público demonstre o planejamento, apresente critérios de priorização, avalie impactos e formule plano

de correção, preservando à Administração a escolha dos meios juridicamente admissíveis. Essa técnica tende a ser mais compatível com políticas complexas do que ordens que determinem a execução isolada de uma despesa sem considerar o conjunto orçamentário. O controle se concentra no resultado constitucionalmente exigível e na qualidade da justificativa institucional, reduzindo o risco de desorganização do planejamento público (STF, 2023; Souza; Brito, 2021).

O Estado de bem-estar social carrega junto com seus méritos inúmeros ônus, uma série de questões a serem remediadas, dentre elas, a permanente tensão entre a projeção constitucional de direitos – numa constituição compromissária, como diria Paulo Bonavides (2011) – e a falibilidade de sua respectiva efetivação. A avaliação das políticas públicas, seu monitoramento, e a conversação permanente entre instituições implicadas, para o enfrentamento dos gargalos e desafios identificados se torna uma necessidade do funcionamento adequado do Estado Social contemporâneo. Soma-se a isso, na perspectiva de um Estado Democrático, a necessidade de empoderamento e descentralização do poder de tomada de decisões. (Coelho et al., 2023, p. 1012).

O trecho desloca o controle para uma perspectiva institucional mais ampla. Avaliação, monitoramento e conversação entre órgãos não são atividades periféricas; integram a própria implementação de políticas sociais complexas. Essa leitura encontra correspondência direta no PNE de 2026, que atribui funções de acompanhamento a diferentes instâncias, prevê divulgação de dados, exige planos de ações e determina mecanismos de controle interno, externo e social. O financiamento da educação superior pode, assim, ser examinado

por tribunais de contas, controladorias, parlamentos, conselhos, comunidade acadêmica e sociedade civil antes que a insuficiência de recursos se transforme em litígio judicial (Coelho et al., 2023; Brasil, 2026).

A margem de decisão administrativa permanece relevante, mas não ilimitada. O gestor pode escolher entre meios distintos, reordenar programas e adaptar cronogramas, desde que respeite as finalidades constitucionais e legais. A existência de discricionariedade significa pluralidade de soluções juridicamente aceitáveis, e não ausência de deveres. Figueirêdo (2026) discute a necessidade de delimitar as margens do controle judicial sobre direitos sociais, evitando tanto a imunidade das escolhas públicas quanto a substituição integral do administrador. No campo educacional, o Tema 698 oferece fórmula institucionalmente adequada ao privilegiar objetivos e planos em vez de microgestão judicial, preservando o espaço administrativo na escolha dos meios e mantendo exigível o resultado constitucionalmente devido (Figueirêdo, 2026; STF, 2023).

O financiamento da educação superior pública deve, por fim, ser compreendido como objeto de governança constitucional. A decisão orçamentária nasce em instituições políticas, é executada administrativamente, repercute sobre universidades dotadas de autonomia, sofre controles técnicos e pode, em casos de lesão ou omissão grave, ser submetida ao Judiciário. A efetividade do direito depende menos da supremacia isolada de um desses atores e mais da capacidade de produzir decisões justificadas, coordenadas e controláveis. O desafio jurídico consiste em preservar um espaço legítimo de gestão fiscal sem permitir que a linguagem orçamentária esvazie deveres constitucionais, e em assegurar

controle efetivo sem converter o Judiciário em administrador permanente da política universitária (Coelho et al., 2023; STF, 2023; Brasil, 2026).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As limitações orçamentárias podem influenciar legitimamente a forma e o ritmo de implementação das políticas públicas. Nenhum sistema constitucional elimina a necessidade de escolhas diante de recursos finitos, e a sustentabilidade das contas públicas integra o dever de boa administração. Essa constatação, entretanto, não autoriza transformar a escassez em justificativa abstrata. Quanto mais intensa for a restrição e mais próxima estiver de comprometer atividades essenciais, maior deve ser a demonstração de sua necessidade, dos critérios utilizados para distribuir os ônus e das alternativas consideradas.

A reserva do possível, nesse quadro, não funciona como cláusula de afastamento automático do direito à educação. Ela exige análise da capacidade financeira concreta e das escolhas alocativas realizadas. O mínimo existencial e a proteção do núcleo essencial, por sua vez, não podem ser transpostos mecanicamente da educação básica para o ensino superior, mas oferecem parâmetros para impedir o esvaziamento das condições institucionais indispensáveis ao funcionamento das universidades públicas. A proibição de retrocesso também deve operar de forma não absoluta, permitindo revisão de políticas, mas exigindo justificativa suficiente quando houver redução relevante do nível de proteção já institucionalizado.

O novo Plano Nacional de Educação amplia as condições de controle ao aproximar metas educacionais, alocação de recursos,

planejamento orçamentário, monitoramento e prestação de contas. Essa estrutura oferece base documental para avaliar se restrições financeiras correspondem a decisões racionalmente justificadas ou a omissões incompatíveis com as obrigações estatais. O controle passa a ser compreendido como processo que envolve administração, universidades, parlamentos, órgãos de fiscalização, sociedade civil e, quando necessário, Poder Judiciário.

No âmbito judicial, a solução mais compatível com a complexidade da política educacional não é a substituição ordinária do gestor por determinações pontuais de gasto. A intervenção mostra-se juridicamente mais adequada quando identifica a obrigação descumprida, estabelece a finalidade constitucional a ser alcançada e exige que a Administração apresente plano, critérios e meios capazes de superar deficiência grave. Preserva-se, dessa forma, a margem legítima de decisão administrativa sem admitir que a discricionariedade seja confundida com liberdade para descumprir deveres constitucionalmente definidos.

Responde-se, assim, ao problema proposto no sentido de que limitações orçamentárias podem conformar a execução do direito fundamental à educação superior pública, mas não podem reduzir sua efetividade a ponto de comprometer o conjunto de garantias institucionais que o tornam juridicamente reconhecível. A compatibilização entre orçamento e dever estatal exige suficiência argumentativa, transparência, planejamento, proporcionalidade e controle. O desafio não consiste em escolher entre responsabilidade fiscal e educação, mas em estruturar decisões públicas capazes de respeitar simultaneamente os limites financeiros reais e a força normativa dos compromissos educacionais assumidos pela Constituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUSTINHO, Eduardo Oliveira; NASCIMENTO, Victor Hugo Alcalde do. A desconstrução do controle jurisdicional de políticas públicas sobre o exercício de direitos sociais: um estudo sobre os limites dos entornos político e jurídico e a relevância do modelo liberal de direito. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 11, n. 2, e268, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v11i2.93318>. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/43047141/publicacao/43047450>. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394compilado.htm.

Acesso em: 30 set. 2026.

BÜHRING, Marcia Andrea; JOTZ, Maria Eunice Viana. Judicialização das políticas públicas educacionais: ativismo e postura do Supremo Tribunal Federal na análise de julgados de 2015-2020 sobre o tema educação. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 37, n. 14, p. 47-79, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2024.v37i14.8379>. Acesso em: 30 set. 2026.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho; FELIX, Loussia P. Musse. Direito à educação superior: o papel do Estado na garantia da expansão com qualidade. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 39, n. 2, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/653>. Acesso em: 30 set. 2026.

CINAMADON, Elisandra Riffel; SCHMIDT, Felipe. O direito à educação: o confronto entre a reserva do possível e a dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v. 26, n. 52, p. 301-321, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2318-7999.2023v26n52p301-321>. Acesso em: 30 set. 2026.

COELHO, Saulo Pinto; SALGADO, Maria Rodrigues; SAFE, Diva Júlia Sousa da Cunha; ARANTES, Bruno Rocha. Estudo de caso sobre o GAEPE-Brasil no enfrentamento dos desafios da política nacional de educação: percepções institucionais acerca de uma prática inovadora de articulação multinível. **Revista Estudos Institucionais**,

v. 9, n. 3, p. 1002-1029, set./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v9i3.744>. Acesso em: 30 set. 2026.

DURAN, Camila Villard; BADIN, Michelle Ratton Sanchez. Tristes tropicalizações: austeridade fiscal e sua constitucionalização no Brasil. **Direito Público**, Brasília, v. 18, n. 97, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11117/rdp.v18i97.4987>. Acesso em: 30 set. 2026.

FIGUEIRÊDO, Simone de Sá Rosa. O controle judicial em matéria de direitos sociais a partir da dogmática dos direitos fundamentais. **Revista da AGU**, Brasília, v. 25, n. 1, 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.25.n.01.2026.3700>. Acesso em: 30 set. 2026.

MAZZA, Willame Parente; CAMPUZANO, Alfonso de Julios; LÓPEZ, José Angel Pérez. Os desafios do financiamento estatal: austeridade fiscal e a efetivação dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 17, n. 1, p. 75-91, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/rechtd.2025.171.05>. Acesso em: 30 set. 2026.

RAFAGNIM, Thiago Ribeiro. Constituição em ruínas: o ataque neoliberal aos direitos sociais. Curitiba: CRV, 2026.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro; FONSECA, Francisco. Entre a austeridade fiscal e as políticas públicas sociais: análise da jurisprudência neoliberal da reserva do possível pelo Poder Judiciário. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 24, n. 2, e12819, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2024v24n2.e12819>. Acesso em: 30 set. 2026.

SANTIAGO, Marcus Firmino. Equilíbrio das contas públicas vs. promoção de direitos sociais: um falso antagonismo. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 47, e72987, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rfd.v47.72987>. Acesso em: 30 set. 2026.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca; PINHEIRO, Lucas Gabriel Lopes. Financiamento da educação superior no Brasil e os fundos patrimoniais: um estudo sobre o fundo da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. **Meritum: Revista de Direito da Universidade FUMEC**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 327-347, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.46560/meritum.v16i1.8182>. Acesso em: 30 set. 2026.

SOUSA, Maria Julia de Castro e; BORGES, Vinicius Henrique de Oliveira; DUARTE NETO, José. Austeridade: a política fiscal brasileira como expressão da contradição entre neoliberalismo e o Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2024.v10i2.11023>. Acesso em: 30 set. 2026.

SOUZA, Willian Alves de; BRITO, Jaime Domingues. Controle judicial do orçamento público: instrumento para efetivação de políticas públicas na educação. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 3, p. 1103-1126, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i3.632>. Acesso em: 30 set. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Recurso Extraordinário 1.008.166/SC**. Tema 548 da repercussão geral. Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero

a cinco anos de idade. Tribunal Pleno, julgamento em 22 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&numeroTema=548>. Acesso em: 30 set. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Recurso Extraordinário 684.612/RJ**. Tema 698 da repercussão geral. Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado em políticas públicas de direitos fundamentais. Tribunal Pleno, julgamento em 30 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=4237089&numeroProcesso=684612&numeroTema=698>. Acesso em: 30 set. 2026.

TITO, Bianca; FERREIRA, Rafael Alem Mello. Formulação de políticas públicas educacionais após a Emenda Constitucional 95/2016: o impacto de um novo regime fiscal na concretização do direito à educação. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, v. 93, n. 1, p. 26-42, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2448-2307.2021.244372>. Acesso em: 30 set. 2026.

WENCZENOVICZ, Thaís Janaina; TOLEDO, Eliziário Noé. Direito à educação, políticas públicas e o ensino superior na região do Corede Norte/Rio Grande do Sul. **Meritum: Revista de Direito da Universidade FUMEC**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 315-326, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.46560/meritum.v16i1.8005>. Acesso em: 30 set. 2026.

¹ Docente efetivo do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB). Mestre em Direito e especialista em Direito Processual Civil e Direito Tributário.