Poder Judiciário
Conselho Nacional de Justiça

RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 17 DE 11 DE NOVEMBRO DE 2026

Dispõe sobre diretrizes estruturantes para a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público na garantia do acesso, da permanência e da qualidade da educação infantil, na gestão isonômica da demanda por vagas e na coordenação de processos individuais e coletivos.

O **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)** e o **PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)**, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais e considerando as decisões plenárias proferidas no Ato Normativo nº 0006429-02.2026.2.00.0000, julgado na 17ª Sessão Ordinária do CNJ, realizada em 27 de outubro de 2026, e na Proposição nº 1.01356/2026-43, julgada na 16ª Sessão Ordinária do CNMP, realizada em 27 de outubro de 2026,

RESOLVEM editar a presente Resolução Conjunta, nos termos seguintes:

CAPÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Resolução estabelece diretrizes estruturantes para a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público na garantia do direito à educação infantil, compreendido como direito fundamental da criança, dever constitucional do Estado e política pública essencial da primeira infância, nos termos dos arts. 208, IV, e 227 da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, do Plano Nacional de Educação, da Lei nº 14.851/2024 e das Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, especialmente quanto:

I - à ampliação, com qualidade e equidade, da oferta de vagas em creches e pré-escolas;

II - à gestão transparente, isonômica e juridicamente controlável da demanda manifesta e das listas de espera;

III - à coordenação de processos individuais, coletivos e estruturais relacionados à educação infantil;

IV - à prevenção de decisões contraditórias, da quebra indevida da ordem de atendimento e da desorganização da política pública;

V - à fiscalização do financiamento da educação infantil e da correta aplicação dos recursos vinculados;

VI - à articulação com políticas públicas nacionais, estaduais, distritais e municipais voltadas à primeira infância e à educação básica; e

VII - à estruturação progressiva de órgãos judiciais e ministeriais, equipes técnicas, fluxos, sistemas de dados e ações de capacitação especializados na temática.

Art. 2º A atuação de magistrados, tribunais, membros e unidades do Ministério Público observará, entre outros, os seguintes princípios:

I - prioridade absoluta da criança e proteção integral;

II - direito fundamental à educação infantil, com qualidade, equidade e inclusão;

III - igualdade de condições de acesso e permanência;

IV - publicidade, transparência ativa e proteção de dados pessoais;

V - gestão isonômica das filas e da demanda manifesta;

VI - prevenção da litigiosidade repetitiva ou abusiva e o tratamento estrutural de desconformidades persistentes;

VII - preservação da tutela individual urgente, quando necessária à proteção concreta da criança;

VIII - respeito ao regime de colaboração federativa e às competências dos sistemas de ensino;

IX - utilização de dados oficiais, indicadores verificáveis, metas, cronogramas e monitoramento; e

X - atuação interinstitucional, resolutiva, dialogada, técnica e orientada por evidências.

Art. 3º A educação infantil deverá ser compreendida, para fins desta Resolução, como política pública essencial de primeira infância, cuja efetivação exige planejamento territorial, financiamento adequado, expansão qualificada, gestão transparente e isonômica de vagas, controle social, monitoramento permanente e resposta institucional coordenada do Sistema de Justiça.

§ 1º A atuação judicial e ministerial deverá buscar, sempre que possível, superar a causa estrutural da insuficiência de vagas, sem prejuízo da proteção imediata de situações individuais urgentes ou de vulnerabilidade qualificada.

§ 2º Na condução de demandas individuais, coletivas ou estruturais, deverão ser considerados os efeitos sistêmicos da judicialização fragmentada da educação infantil, especialmente o risco de decisões contraditórias, desorganização da política pública, quebra indevida da ordem de atendimento da fila e também das prioridades legais e agravamento da desigualdade entre crianças em situação semelhante.

CAPÍTULO II
DO DIAGNÓSTICO, DA DEMANDA MANIFESTA E DA GESTÃO DAS FILAS

Art. 4º Nas demandas individuais, coletivas ou estruturais relativas ao acesso à educação infantil, os juízos e os órgãos do Ministério Público com atribuição na matéria deverão considerar, como elemento relevante de instrução, prova, fundamentação e monitoramento, a existência de diagnóstico atualizado da demanda manifesta, da lista de espera, da capacidade de atendimento e do plano de expansão da oferta de creches e pré-escolas pelo ente responsável.

§ 1º Quando inexistente, insuficiente ou desatualizado o diagnóstico previsto no *caput* deste artigo, poderá ser determinada ou requisitada sua apresentação pelo ente responsável, sem prejuízo de outras medidas instrutórias necessárias à adequada compreensão da demanda, da capacidade instalada, dos critérios de prioridade, das fontes de financiamento e das providências administrativas em curso.

§ 2º O diagnóstico previsto no *caput* deste artigo deverá contemplar, sempre que possível:

I - número de crianças de zero a três anos e de quatro a cinco anos residentes no território, com base em dados oficiais;

II - número de matrículas existentes por faixa etária, unidade educacional, jornada, modalidade e território;

III - número de crianças inscritas em lista de espera, com indicação anonimizada da posição, dos critérios de prioridade e da data de solicitação;

IV - crianças com deficiência, crianças identificadas por busca ativa, serviços socioassistenciais, Conselho Tutelar, saúde, órgãos de proteção e demais políticas públicas;

V - capacidade física e operacional das unidades existentes;

VI - déficit estimado de vagas por território, faixa etária e jornada;

VII - obras em andamento, unidades paralisadas, imóveis disponíveis e possibilidades de expansão direta, conveniada ou por reestruturação da rede; e

VIII - projeções demográficas e dados de nascimento, migração, vulnerabilidade social, deficiência, população do campo, indígena, quilombola e demais grupos específicos.

§ 3º A decisão judicial, a manifestação ministerial, o acordo, o termo de ajustamento de conduta ou o plano estrutural deverão, sempre que possível, considerar a posição da criança na lista de espera, os critérios legais e administrativos de prioridade, a demanda manifesta, a existência de vaga disponível, o plano de expansão da rede, as fontes de financiamento e os impactos da medida sobre a isonomia de acesso das demais crianças em situação semelhante.

§ 4º A ausência de diagnóstico adequado não poderá justificar a omissão estatal na garantia do direito à educação infantil, devendo, ao contrário, orientar a adoção de providências voltadas à produção qualificada de informações, à transparência da demanda, à organização da fila e à superação responsável da insuficiência estrutural de vagas.

Art. 5º Nas demandas individuais, coletivas ou estruturais relativas ao acesso à educação infantil, a existência, a atualização e a regularidade da lista de espera por vagas em creches deverão ser consideradas como elementos relevantes de instrução, prova, fundamentação e controle, observadas a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 14.851/2024, o Plano Nacional de Educação, as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, a legislação de proteção de dados pessoais e as normas locais aplicáveis.

Art. 6º A existência de ações judiciais individuais não deverá, por si só, autorizar tratamento privilegiado ou quebra automática da ordem pública de atendimento.

§ 1º A decisão judicial que determinar matrícula imediata deverá considerar a existência de vaga disponível, a posição da criança na lista, os critérios públicos de prioridade e a situação concreta de vulnerabilidade ou urgência.

§ 2º Quando inexistir vaga disponível ou quando a demanda individual revelar déficit estrutural, o juízo poderá determinar a inclusão ou correção da inscrição da criança em cadastro oficial, a observância dos critérios legais de prioridade, a apresentação de informações pelo ente público, a adoção de providências administrativas e a comunicação ao Ministério Público para avaliação de atuação coletiva ou estrutural.

§ 3º O disposto neste artigo não impede a concessão de tutela provisória individual quando demonstrada excepcionalidade que justifique a quebra da ordem de atendimento, violação de prioridade legal ou grave omissão incompatível com a proteção integral.

§ 4º A tutela individual deverá ser compatibilizada com a solução estruturante, de forma a proteger a criança autora sem agravar a desigualdade de acesso das demais crianças em situação semelhante.

§ 5º As ações judiciais ou procedimentos extrajudiciais de cunho coletivo devem tramitar com prioridade absoluta, a fim de que a solução estrutural seja implementada o mais rapidamente possível.

CAPÍTULO III
DOS PLANOS DE EXPANSÃO E QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Art. 7º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público deverão estimular e, quando cabível, exigir a elaboração, execução e monitoramento de planos de expansão e qualificação da educação infantil pelos entes responsáveis.

§ 1º Na avaliação dos planos de expansão, os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público deverão observar a existência mínima dos seguintes requisitos:

I - diagnóstico da demanda manifesta, da fila de espera e da capacidade instalada;

II - metas anuais de criação de vagas em creche e de universalização da pré-escola;

III - critérios de priorização territorial e populacional, com atenção a vulnerabilidades sociais e desigualdades educacionais;

IV - cronograma físico-financeiro, com etapas, prazos, responsáveis e fontes de recursos;

V - matriz de responsabilidades dos órgãos municipais, estaduais, distritais e federais envolvidos;

VI - indicação das unidades a serem construídas, ampliadas, reestruturadas, municipalizadas, conveniadas ou retomadas;

VII - previsão de profissionais da educação, formação, carreira, gestão e condições de trabalho;

VIII - padrões de qualidade, infraestrutura, acessibilidade, segurança, alimentação, transporte, saneamento e materiais pedagógicos;

IX - mecanismos de transparência, participação social, controle por conselhos e canais de escuta das famílias e da comunidade escolar;

X - indicadores de acompanhamento, revisão periódica e prestação de contas;

XI - estabelecimento de responsabilidades para todas as políticas públicas envolvidas, notadamente as Secretarias da Educação, Secretarias da Fazenda, Secretarias de Obras, entre outras, sem prejuízo da coordenação pelo Chefe do Poder Executivo local; e

XII - fixação de prazos razoáveis para o atendimento de toda a demanda manifesta e o atingimento das metas e objetivos do Plano Nacional e do Plano Municipal de Educação.

Art. 8º Nas atuações judicial e extrajudicial que busquem a ampliação de vagas pelo Poder Executivo, os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público deverão observar o cumprimento dos padrões nacionais de qualidade, conforme normativa vigente, observando-se, especialmente:

I - a adequação de espaços, mobiliários, profissionais, alimentação escolar, acessibilidade, segurança, saneamento, abastecimento de água, energia, conectividade, materiais pedagógicos, projeto político-pedagógico e demais condições mínimas de funcionamento.

II - a avaliação, junto ao Poder Executivo do ente público envolvido, da viabilidade de utilização de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins

lucrativos, bem como outras formas de parceria admitidas em lei, deverá observar critérios públicos, controle de qualidade, prestação de contas, fiscalização pedagógica e vedação de substituição permanente do dever estatal de expansão da rede pública.

III - o acompanhamento da expansão por conveniamento ou parceria deverá verificar a existência de plano progressivo de fortalecimento da rede pública, sempre que o déficit decorrer de insuficiência estrutural de oferta pública.

Art. 9º Nos processos judiciais ou procedimentos ministeriais relativos à educação infantil, o plano de expansão e qualificação poderá servir como parâmetro para:

I - aferição da suficiência e exequibilidade das providências administrativas;

II - definição de metas intermediárias e prazos judicialmente ou extrajudicialmente monitoráveis;

III - celebração de acordos, termos de ajustamento de conduta ou planos estruturais;

IV - avaliação de pedidos individuais, especialmente quanto à posição em fila, critérios de prioridade e existência de alternativas concretas;

V - prevenção de decisões contraditórias ou desorganizadoras da política pública; e

VI - identificação de omissões orçamentárias, administrativas, de infraestrutura ou de gestão.

CAPÍTULO IV
DA COORDENAÇÃO DE PROCESSOS INDIVIDUAIS, COLETIVOS E ESTRUTURAIS

Art. 10. As unidades judiciárias deverão promover a identificação de ações individuais repetitivas ou conexas que tratem de vagas em creches e pré-escolas.

§ 1º Para os fins deste artigo, são indícios de litigiosidade estrutural em educação infantil, entre outros:

I - repetição sistemática de ações individuais, representações ou requerimentos administrativos sobre falta de vagas;

II - existência de fila de espera sem publicidade, critério ou atualização regular;

III - divergência entre a demanda informada pelo ente público e os dados oficiais ou administrativos disponíveis;

IV - ausência de plano de expansão, cronograma, orçamento ou matriz de responsabilidades;

V - risco de decisões individuais contraditórias, quebra de fila ou favorecimento de quem judicializa primeiro;

VI - insuficiência de provimento individual para superar a causa da violação;

VII - necessidade de reorganização de cadastro, protocolo, fluxo administrativo, financiamento, infraestrutura ou gestão de vagas; e

VIII - impacto coletivo, territorial, orçamentário ou social relevante.

Art. 11. Identificados indícios de litigiosidade estrutural em ação individual, o juízo poderá, sem prejuízo da apreciação de tutela urgente:

I - requisitar ao ente responsável informações sobre cadastro, lista de espera, posição da criança, critérios de prioridade, vagas disponíveis, plano de expansão e fontes de financiamento;

II - intimar o Ministério Público, ainda que não atue como parte, para ciência e avaliação de providências coletivas, estruturais ou extrajudiciais;

III - comunicar ao órgão competente do Tribunal para monitoramento de perfis de demandas;

IV - comunicar o Tribunal de Contas respectivo.

V - promover atos de cooperação judiciária, inclusive para tramitação coordenada, centralização de atos, reunião de informações, realização de audiências conjuntas ou compartilhamento de provas;

VI - avaliar, de forma fundamentada, a suspensão de atos processuais não urgentes, quando necessária à coordenação com ação coletiva, procedimento estrutural, termo de ajustamento de conduta, acordo ou plano em execução;

VII - garantir que as decisões individuais observem, sempre que possível, critérios comuns de informação, instrução, fundamentação e cumprimento; e

VIII – realizar audiências públicas, reuniões técnicas ou audiências de contextualização, com vistas à implementação de soluções consensuais entre os envolvidos.

Art. 12. A suspensão de atos processuais não urgentes, quando adotada para coordenação com solução coletiva ou estrutural, não poderá impedir a apreciação de tutela provisória necessária à proteção concreta da criança, observados os parâmetros do art. 6º desta Resolução.

Art. 13. As decisões judiciais em ações individuais sobre vagas em educação infantil deverão, sempre que possível, explicitar:

I - a situação cadastral da criança e sua posição na lista de espera, quando existente;

II - os critérios de prioridade aplicáveis;

III - a existência ou inexistência de vaga disponível na unidade pretendida, no território ou em alternativa razoável;

IV - a situação concreta de urgência ou vulnerabilidade qualificada;

V - a compatibilidade da ordem judicial com a política pública, a fila pública e eventual plano de expansão em execução; e

VI - nos casos do art. 10 da presente Resolução, a necessidade de comunicação ao Ministério Público, ao juízo responsável por processo coletivo ou estrutural.

Art. 14. Os tribunais poderão instituir painéis, etiquetas, classes processuais, assuntos específicos ou mecanismos equivalentes para monitorar a judicialização da educação infantil, observadas as Tabelas Processuais Unificadas e as diretrizes nacionais aplicáveis.

CAPÍTULO V
DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 15. O Ministério Público, respeitada a independência funcional e a organização de cada ramo ou unidade, deverá priorizar atuação estruturante, resolutiva e coordenada em educação infantil, especialmente quando houver *déficit* de vagas, judicialização repetitiva ou descumprimento de metas legais.

§ 1º A atuação ministerial poderá compreender, entre outras providências:

I - instauração de notícia de fato, procedimento administrativo, inquérito civil ou procedimento estrutural;

II - requisição de diagnóstico da demanda manifesta, lista de espera, capacidade de atendimento, plano de expansão e execução orçamentária;

III - realização de reuniões interinstitucionais, audiências públicas, escutas sociais e inspeções;

IV - expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta ou ajuizamento de ação civil pública, inclusive estrutural;

V - articulação com Promotorias de Justiça de educação, infância e juventude, patrimônio público, fundações, fazenda pública, consumidor, direitos humanos e outras áreas correlatas;

VI - comunicação com Defensoria Pública, Tribunais de Contas, Conselhos de Educação, Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, gestores educacionais, controle interno, sociedade civil e órgãos federativos competentes; e

VII - acompanhamento de processos individuais representativos, com vistas à identificação de falha estrutural e proteção isonômica das crianças atingidas.

Art. 16. Recebida comunicação judicial de ação individual com indícios de litigiosidade estrutural em educação infantil, o Ministério Público deverá avaliar, no prazo fixado pelo juízo ou em prazo razoável, a existência de procedimento ou atuação coletiva em curso e a necessidade de providências estruturais.

§ 1º A manifestação ministerial poderá informar:

I - a existência de procedimento administrativo, inquérito civil, ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendação, acordo ou processo estrutural relacionado;

II - a necessidade de instauração de atuação coletiva ou estrutural;

III - a conveniência de requisitar informações, produzir prova técnica, realizar audiência, buscar autocomposição ou comunicar outro órgão de execução;

IV - a possibilidade de articulação com política pública nacional, estadual, distrital ou municipal em execução; e

V - a existência de plano de expansão, painel de monitoramento, obra financiada, recurso vinculado, complementação do Fundeb ou mecanismo de cooperação federativa aplicável.

§ 2º A ausência de atuação coletiva imediata não impede o prosseguimento da ação individual, nem afasta a possibilidade de providência estrutural posterior.

Art. 17. Nos casos de atuação estrutural ministerial, deverão ser buscados, sempre que adequados à natureza do problema:

I - diagnóstico da demanda, da fila e da capacidade instalada;

II - delimitação dos grupos, territórios e faixas etárias afetados;

III - identificação dos responsáveis institucionais;

IV - definição de metas, etapas, prazos, indicadores e matriz de responsabilidades;

V - previsão de fontes de financiamento, inclusive recursos vinculados e programas federais;

VI - mecanismos de transparência, participação social, controle externo e revisão periódica;

VII - estratégia de coordenação com ações individuais e coletivas em curso; e

VIII - critérios para aferir cumprimento material, e não apenas formal, das obrigações assumidas.

CAPÍTULO VI
DO FINANCIAMENTO, DOS RECURSOS VINCULADOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS

Art. 18. A atuação judicial e ministerial deverá considerar a existência de recursos vinculados, fontes legais de financiamento, programas nacionais e instrumentos de cooperação federativa destinados à expansão e qualificação da educação infantil.

§ 1º Deverão ser observados, entre outros:

I - os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - o Fundeb e suas complementações da União, especialmente VAAF, VAAT e VAAR;

III - a destinação específica de percentual da complementação-VAAT à educação infantil, nos termos da legislação vigente e do indicador publicado anualmente;

IV - a aplicação mínima de recursos da complementação-VAAT em despesas de capital;

V - o salário-educação e demais transferências legais vinculadas à educação básica;

VI - o Plano de Ações Articuladas, obras do Novo PAC, pactos de retomada de obras, programas de manutenção de novas unidades e demais instrumentos federais de assistência técnica e financeira;

VII - programas nacionais de qualidade, equidade, gestão de vagas, busca ativa, infraestrutura, primeira infância e educação infantil; e

VIII - recursos de emendas parlamentares, convênios, termos de compromisso e transferências voluntárias, quando vinculados ou destinados à educação infantil.

CAPÍTULO VII
DA ESTRUTURAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 19. Os tribunais deverão avaliar, respeitadas sua autonomia e disponibilidade orçamentária, a adoção de medidas de especialização, suporte técnico e gestão processual voltadas à educação infantil e aos processos estruturais em políticas públicas educacionais.

§ 1º As medidas poderão incluir:

I - estudos sobre especialização de varas, competências, unidades de apoio ou fluxos para demandas de educação infantil;

II - designação de juízos de cooperação ou de referência para atuação coordenada em litigiosidade estrutural educacional;

III - fortalecimento dos Centros de Inteligência, Núcleos de Cooperação Judiciária e unidades de precedentes para identificação de demandas repetitivas e estruturais;

IV - criação ou designação de equipes técnicas interdisciplinares para apoiar processos estruturais, planos de expansão, monitoramento e avaliação de políticas públicas;

V - desenvolvimento de painéis e relatórios de judicialização da educação infantil;

VI - elaboração de roteiros de instrução mínima para ações individuais e coletivas sobre vagas em creches e pré-escolas; e

VII - capacitação continuada de magistrados, servidores e equipes técnicas em educação infantil, financiamento educacional, primeira infância, processos estruturais e gestão

de políticas públicas;

VIII - criação de Núcleos de Justiça 4.0.

Art. 20. As unidades do Ministério Público deverão avaliar, nos termos da Recomendação CNMP nº 112/2024 e de atos próprios, a estruturação de órgãos, unidades, centros de apoio, núcleos, coordenações ou equipes técnicas voltadas à defesa do direito à educação, com atenção específica à educação infantil.

§ 1º A estruturação ministerial poderá contemplar:

I - órgãos de execução com atribuição exclusiva, especializada, regionalizada ou cumulativa em educação;

II - fluxos de articulação entre Promotorias de Justiça de educação, infância e juventude, fazenda pública, patrimônio público, direitos humanos e demais áreas relacionadas;

III - apoio técnico multidisciplinar, preferencialmente com profissionais das áreas de pedagogia, serviço social, psicologia, estatística, orçamento público, engenharia ou arquitetura, conforme a necessidade local;

IV - painéis institucionais de acompanhamento de filas, vagas, judicialização, financiamento, obras e planos de expansão;

V - planos periódicos de atuação baseados em indicadores oficiais e nas metas dos planos de educação;

VI - capacitação continuada de membros, servidores e equipes técnicas em educação infantil, financiamento, políticas públicas, litigância estrutural e atuação resolutiva; e

VII - diretrizes internas para comunicação entre atuações individuais e coletivas, evitando respostas contraditórias e favorecendo soluções estruturantes.

Art. 21. O CNJ e o CNMP poderão promover, em conjunto ou separadamente, ações nacionais de formação, produção de materiais técnicos, modelos de fluxos, painéis, roteiros de atuação, notas orientativas e intercâmbio de boas práticas sobre educação infantil e litigiosidade estrutural.

Parágrafo único. Sempre que possível, as ações de formação deverão ser conjuntas e envolver magistrados, membros do Ministério Público, Defensoria Pública, gestores educacionais, equipes técnicas, Conselhos de Educação, Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, Tribunais de Contas e demais atores envolvidos.

CAPÍTULO VIII
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 22. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro **Edson Fachin**

Presidente do Conselho Nacional de Justiça

Procurador-Geral **Paulo Gustavo Gonet Branco**

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público