



MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA

DEFESA E PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Expansão, qualificação e desjudicialização
das vagas em creche e pré-escola

BRASÍLIA — 2025





MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA

DEFESA E PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Expansão, qualificação e desjudicialização
das vagas em creche e pré-escola

BRASÍLIA — 2025



COMPOSIÇÃO DO CNMP

Paulo Gonet Branco (Presidente)

Ângelo Fabiano Farias da Costa (Corregedor Nacional)

CONSELHEIROS

Moacyr Rey Filho

Antônio Edílio Magalhães Teixeira

Jaime de Cassio Miranda

Fernando da Silva Comin

Edvaldo Nilo de Almeida

Engels Augusto Muniz

Paulo Cezar dos Passos

Ivana Lúcia Franco Cei

Cíntia Menezes Brunetta

SECRETARIA-GERAL

Carlos Vinícius Alves Ribeiro (Secretário-Geral)

Michel Betenjane Romano (Secretário-Geral Adjunto)

CORREGEDORIA NACIONAL

Ângelo Fabiano Farias da Costa (Corregedor Nacional do Ministério Público)

Maurício Coentro Pais de Melo (Chefe de Gabinete)

José Augusto de Souza Peres Filho (Coordenador-Geral)

Saulo Jerônimo Leite Barbosa de Almeida (Coordenador Disciplinar)

Karina Soares Rocha (Coordenadora de Correições e Inspeções)

Fernanda Alves Pöppl (Coordenadora de Inovações)

**GRUPO DE TRABALHO RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO MANUAL
(PORTARIA CNMP-CN n. 005, 29 de janeiro de 2025)**

Karina Soares Rocha

Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Coordenadora da
Coordenadoria de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional do Ministério Público;

Vera Leilane Mota Alves de Souza

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia e Coordenadora Substituta da
Coordenadoria de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional do Ministério Público;

João Luiz de Carvalho Botega

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina e Membro
Auxiliar da Corregedoria Nacional (coordenador da publicação);

Lucas Sachsida Junqueira Carneiro

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas;

Marcus Aurelio Freitas Barros

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte;

Paola Domingues Botelho Reis de Nazareth

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e
Membra Auxiliar da Comissão de Infância, Juventude e Educação (CIJE);

Luciana Fernandes de Freitas

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato
Grosso e Membra Auxiliar da Presidência;

João Paulo Faustinoni e Silva

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo;

Eder Cristiano Viana

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

B823 Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil).

Manual de atuação do Ministério Público na defesa e promoção da educação infantil
: expansão, qualificação e desjudicialização das vagas em creche e pré-escola/ Conselho
Nacional do Ministério Público – Brasília: CNMP, 2025.
104 p. il.

ISBN: 978-65-83579-06-5

1. Conselho Nacional do Ministério Público. 2. Educação infantil. 3. Primeira infância. 4. Creche e Pré-escola.
5. Direitos Fundamentais. 6. Plano Nacional de Educação. 7. Corregedoria Nacional, grupo de trabalho. 8.
Ministério Público, atuação. I. Título. II. Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE). III. Corregedoria
Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
1. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXPANSÃO E QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: PRIORIDADE ABSOLUTA INSTITUCIONAL	10
2. PARÂMETROS DE QUALIDADE E EQUIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL	27
2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	28
2.2 IDENTIDADE E FORMAÇÃO PROFISSIONAL.....	33
2.3 PROPOSTA PEDAGÓGICA.....	34
2.4 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	34
2.5 INFRAESTRUTURA, EDIFICAÇÕES E MATERIAIS	35
2.6 O COMPROMISSO NACIONAL PELA QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL (CONAQUEI)	36
3. A FALTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PROCESSO ESTRUTURAL: ESTRATÉGIAS PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO INDIVIDUAL	38
4. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	49
4.2 BREVE RESUMO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	50
4.2.1 O FUNDEB	51
4.2.2 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO.....	55
4.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	56
5. VAGAS EM TEMPO INTEGRAL E PARCIAL	59
6. PLANO DE EXPANSÃO: DIAGNÓSTICO, GESTÃO DE VAGAS, ORGANIZAÇÃO DA FILA DE ESPERA, CONVENIAMENTO E AMPLIAÇÃO ESTRUTURAL.....	62

7. ROTEIRO DE ATUAÇÃO	86
8. RELATOS DE EXPERIÊNCIAS EXITOSAS	89
8.1 SÃO PAULO/SP	89
8.2 JOINVILLE/SC	93
REFERÊNCIAS	97

APRESENTAÇÃO

Ao contrário do que ocorre no ensino fundamental, já universalizado, o Brasil ainda enfrenta um grave cenário de déficit na oferta de vagas na educação infantil. Dados recentes indicam que, em 2024, mais de 632 mil crianças de 0 a 3 anos estavam na fila de espera por uma vaga em creche, enquanto cerca de 78 mil crianças em idade de pré-escola permaneciam fora da rede de ensino. Além disso, 44% dos Municípios brasileiros registraram demanda reprimida por vagas em creche, evidenciando a insuficiência estrutural da política pública de educação infantil no País. Mesmo com avanços pontuais, o País ainda está distante de alcançar a meta do atual Plano Nacional de Educação de atender ao menos 50% das crianças de até 3 anos nessa etapa.

Os benefícios sociais, econômicos e individuais da existência de vagas em creche e pré-escola em número suficiente são inquestionáveis e estão fartamente demonstrados em evidências científicas, algumas que serão apresentadas no decorrer do Manual. Se desejamos que as crianças se desenvolvam de maneira integral e que o País cresça de forma sustentável, a ampliação de vagas na educação infantil deve ser prioridade absoluta para todas as instituições.

Nesse contexto, a defesa da educação infantil como direito fundamental das crianças e dever inafastável do Estado tem sido priorizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público neste biênio, inclusive pela Corregedoria Nacional. Com base nesse compromisso, temos promovido correições temáticas em todo o País, voltadas ao fortalecimento da atuação ministerial na promoção da primeira infância, etapa mais importante do desenvolvimento humano e, igualmente, para a superação das desigualdades sociais.

O presente Manual é mais uma entrega institucional com esse propósito. Elaborado por Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Corregedoria Nacional, o documento oferece diretrizes técnicas e jurídicas que visam orientar, qualificar e fortalecer a atuação do Ministério Público na expansão, na qualificação e na desjudicialização da oferta de vagas em creches e pré-escolas, observando os marcos legais e normativos aplicáveis à matéria.

Sua publicação está em consonância com a Campanha Primeiros Passos, iniciativa da Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público que reforça a centralidade da primeira infância na agenda institucional, e, também, se alinha aos esforços contínuos da Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE), que tem se destacado no apoio à atuação dos membros do Ministério Público brasileiro nessa seara.

O Manual aborda, com base em parâmetros técnicos atualizados, os desafios e as estratégias para uma atuação resolutiva, especialmente por meio da indução e do acompanhamento de políticas públicas, da articulação interinstitucional e da priorização de medidas extrajudiciais estruturantes. Trata-se de instrumento que visa fomentar a atuação responsável, eficiente e propositiva do Ministério Público na defesa desse direito humano fundamental, que deveria ser garantido com prioridade absoluta pelos Poderes constituídos, como manda nossa Constituição.

Registro meus agradecimentos aos membros do Grupo de Trabalho que se dedicaram à elaboração deste documento, cuja qualidade técnica certamente contribuirá para a consolidação de uma atuação ministerial cada vez mais estratégica e transformadora no campo da educação infantil.

Aproveito igualmente para agradecer ao Ministério Público de Santa Catarina, nas pessoas do Conselheiro Fernando da Silva Comin, Presidente da CIJE/CNMP, e da Procuradora-Geral de Justiça daquele Estado, Vanessa Wendhausen Cavallazzi, cuja parceria institucional para revisão e diagramação do texto permitiu sua publicação neste momento.

Desejo a todos uma leitura atenta e produtiva, com a certeza de que este Manual será uma ferramenta útil para o cumprimento de nossa missão constitucional de defesa do regime democrático – pois, como dizia Anísio Teixeira, só haverá democracia no Brasil quando houver escola para todos – e dos direitos fundamentais da primeira infância.

Ângelo Fabiano Farias da Costa

Corregedor Nacional do Ministério Público

1. A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EXPANSÃO E QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: PRIORIDADE ABSOLUTA INSTITUCIONAL

A educação é um direito fundamental e social estabelecido na Constituição da República e como tal se encontra no rol das providências estatais que não estão no âmbito da discricionariedade dos agentes públicos. Falar em direito à educação é, sobretudo, discorrer sobre o desenvolvimento social e humano, sendo possível afirmar que os demais direitos constitucionais estão intrinsecamente ligados aos desdobramentos do acesso à educação. Da mesma forma, os direitos de crianças e adolescentes possuem amparo tanto no âmbito da Constituição quanto das leis federais, capitaneadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse contexto, a educação infantil mostra-se particularmente importante por atender às crianças na primeira infância. Esse período, que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida, tem sido objeto de pesquisas científicas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, as quais vêm atestando a sua relevância para o desenvolvimento do ser humano e da própria sociedade.

Estudos da neurociência apontam que o cérebro não está pronto assim que a criança nasce e que a sua formação, ao longo do crescimento do indivíduo, pode ser comparada à construção de uma casa. Nos primeiros anos de vida, desenvolve-se a base fundamental do desenvolvimento cerebral, o que seria análogo à construção do chão e das paredes, e a forma como esse desenvolvimento acontecerá depende, sobretudo, das experiências vivenciadas pela criança nos primeiros anos de vida¹.

Ao contrário do que se imaginou no passado, o grau de desenvolvimento das funções executivas do cérebro não depende apenas da herança genética do indivíduo, estando diretamente relacionadas aos fatores ambientais, às interações afetivas e sociais saudáveis e adequadas e aos estímulos aos quais a criança é exposta nos primeiros anos de vida, iniciando-se ainda nos cuidados no período pré-natal.

Tal a importância da primeira infância para o desenvolvimento do ser humano que, em 2016, foi publicada no Brasil, seguindo tendência internacional, a Lei n. 13.257/2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, dispondo sobre as políticas públicas específicas para as crianças nessa faixa etária.

O Ministro Luís Roberto Barroso, em trabalho acadêmico, defende a necessidade de o Estado brasileiro dar maior ênfase à educação infantil. Citando documento do Banco Mundial, afirma que “o investimento na Educação Infantil é uma das coisas mais inteligentes que um país pode fazer para eliminar a

1 CAMPOS, Tânia Maria Fernandes; PAZIN, Luciane; SEABRA, Alessandra Gotuzo. **Funções executivas**. São Paulo: Núcleo de Ciências para a Primeira Infância – NCPI/USP, 2021. 38 p. (Série Desenvolvimento Infantil e Políticas Públicas, Caderno 3).

pobreza extrema, fomentar a prosperidade e criar capital humano necessário para as economias se diversificarem e crescerem”², pois, segundo o mesmo estudo, a cada dólar investido em educação infantil, há um retorno de 6 a 17 dólares para a sociedade.

No mesmo texto, o Ministro Barroso destaca as pesquisas do economista e ganhador do Prêmio Nobel de 2000, James Heckman, conhecido por ser um fervoroso defensor da relevância do investimento em políticas públicas da primeira infância como um fator de proteção do indivíduo e de desenvolvimento social, com expressivos retornos, inclusive financeiros, para o País:

Segundo ele [Heckman], a ciência já reuniu evidências de que o aprendizado de uma criança pode começar desde a barriga da mãe. Nos primeiros anos de vida, o cérebro se desenvolve em velocidade frenética e tem um enorme poder de absorção. Até os 5, 6 anos a criança aprende em ritmo espantoso. As primeiras impressões e experiências preparam o terreno sobre o qual o conhecimento e as emoções vão se desenvolver mais tarde. Uma criança que tenha sido alvo de elevados incentivos conquistará uma vantagem para o resto da vida. E conclui ele: “Países que não investem na primeira infância apresentam índices de criminalidade mais elevados, maiores taxas de gravidez na adolescência e de evasão no ensino médio e níveis menores de produtividade no mercado de trabalho, que é fatal”³.

Essas pesquisas levaram à criação do que se convencionou chamar de “Curva de Heckman”, a qual demonstra que, por qualquer prisma, o investimento em primeira infância, em especial na educação infantil, é aquele que garante o maior retorno social possível, entre melhoria na renda, na empregabilidade, na arrecadação, na saúde, na proteção contra as violências, em qualidade de vida e de futuro, ou seja, em benefícios para a sociedade em geral:

-
- 2 BARROSO, Luís Roberto. A Educação Básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. Direitos Fundamentais & Justiça, Belo Horizonte, ano 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019, p 143. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/2/7F-32159CFC9EAF_arquivo.pdf
- 3 Ibidem, p.143.

O desenvolvimento na primeira infância é um investimento inteligente

Quanto mais cedo o investimento, maior o retorno



Fonte: James Heckman, Prêmio Nobel de Economia

Figura 1 – Fonte: <https://heckmanequation.org/resource/grafico-de-heckman/>

Além dos estudos de James Heckman, inúmeras outras pesquisas atestam a relevância da educação nos primeiros anos de vida. O documento *Educação Já: recomendações de políticas de primeira infância para os governos federal e estaduais*, elaborado pela Fundação Maria Cecília Vidigal e pelo Todos pela Educação compila algumas dessas evidências científicas:

Estudos mostram, por exemplo, que frequentar a pré-escola tem forte influência positiva sobre a proficiência escolar no Ensino Fundamental, medida por meio de 7 notas em Língua Portuguesa e em Matemática (CALDERINI; SOUZA, 2009; FELICIO; VASCONCELOS, 2007; CAMPOS et al. 2011). Também há evidências de que a frequência à pré-escola aumenta as chances de conclusão das etapas de ensino seguintes (CURI; MENEZESFILHO, 2009; DAMIANI et al. 2011). [...]

Há evidências de que frequentar a pré-escola tem relação positiva com a remuneração, associando-se a um aumento de 16% na renda do indivíduo (CURI; MENEZES-FILHO, 2009). Nesse sentido, o investimento na primeira infância é considerado a maneira mais eficiente de combater o ciclo intergeracional de pobreza (Unicef, 2017).⁴

A educação infantil é, portanto, uma das políticas públicas essenciais para o desenvolvimento das crianças, influenciando diretamente suas habilidades cognitivas, sociais e emocionais. A forma como essa

4 TODOS PELA EDUCAÇÃO; FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. *Educação Já: recomendações de políticas de primeira infância para os governos federal e estaduais*. São Paulo: Todos Pela Educação; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022, p. 6-7. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/11/educacao-ja-2022-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

política se estrutura em nosso País vem sofrendo significativas alterações ao longo dos últimos anos. Inicialmente considerada uma política de assistência social, que tinha como foco tão somente assegurar um lugar para que a criança pudesse passar o dia enquanto os pais trabalham, a educação infantil é hoje, legal e constitucionalmente, integrante da política da educação e tida como a primeira fase da formação escolar, direito subjetivo e universal de todas as crianças entre zero e seis anos, sendo obrigatória a partir dos quatro anos.

Segundo a feliz definição das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil, do Ministério da Educação, a educação infantil é o lugar onde o cuidar, o brincar e o educar são indissociáveis, o que depende de uma prática de uma intencionalidade pedagógica específica⁵. É um espaço em que a criança, mesmo com poucos anos de vida, é vista como “sujeito histórico e de direitos, que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura”⁶.

A Base Nacional Comum Curricular, por sua vez, traz como eixos estruturantes das práticas pedagógicas, na primeira infância, as interações e a brincadeira, garantindo a todas as crianças seis direitos de aprendizagem e desenvolvimento na educação infantil:

-
- 5 CRUZ, S. G. da; OLIVEIRA, T. A.; FANTACINI, R. A. F. A indissociabilidade do brincar, cuidar e educar na Educação Infantil. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 227-238, 2017. DOI: 10.17648/rsd-v4i4.92. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/92>. Acesso em: 26 maio. 2025.
- 6 BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009 (Art. 4º). Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: https://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005_2009.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.



DIREITOS DE APRENDIZAGEM E DESENVOLVIMENTO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

- **Conviver** com outras crianças e adultos, em pequenos e grandes grupos, utilizando diferentes linguagens, ampliando o conhecimento de si e do outro, o respeito em relação à cultura e às diferenças entre as pessoas.
- **Brincar** cotidianamente de diversas formas, em diferentes espaços e tempos, com diferentes parceiros (crianças e adultos), ampliando e diversificando seu acesso a produções culturais, seus conhecimentos, sua imaginação, sua criatividade, suas experiências emocionais, corporais, sensoriais, expressivas, cognitivas, sociais e relacionais.
- **Participar** ativamente, com adultos e outras crianças, tanto do planejamento da gestão da escola e das atividades propostas pelo educador quanto da realização das atividades da vida cotidiana, tais como a escolha das brincadeiras, dos materiais e dos ambientes, desenvolvendo diferentes linguagens e elaborando conhecimentos, decidindo e se posicionando.
- **Explorar** movimentos, gestos, sons, formas, texturas, cores, palavras, emoções, transformações, relacionamentos, histórias, objetos, elementos da natureza, na escola e fora dela, ampliando seus saberes sobre a cultura, em suas diversas modalidades: as artes, a escrita, a ciência e a tecnologia.
- **Expressar**, como sujeito dialógico, criativo e sensível, suas necessidades, emoções, sentimentos, dúvidas, hipóteses, descobertas, opiniões, questionamentos, por meio de diferentes linguagens.
- **Conhecer-se** e construir sua identidade pessoal, social e cultural, constituindo uma imagem positiva de si e de seus grupos de pertencimento, nas diversas experiências de cuidados, interações, brincadeiras e linguagens vivenciadas na instituição escolar e em seu contexto familiar e comunitário.

Figura 2 – Fonte: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#infantil>

É relevante lembrar que, além de se tratar de um direito público a ser assegurado a todas as crianças, a oferta de creches e pré-escolas também contribui para garantir segurança às mulheres que são mães, permitindo o exercício do trabalho e da convivência familiar, conforme destacou a Ministra Rosa Weber, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.008.166:

Quanto ao mínimo existencial, saliento o direito à educação infantil pública como basilar e imprescindível para a aplicação da isonomia à formação cultural do ser humano, oportunizando-se igualdade de acesso. Assinalo, ainda, a estreita relação de complementaridade deste direito social com a liberdade e a igualdade que devem ser conferidas sob a perspectiva de gênero, a fim de proporcionar, sobretudo à mulher – considerando a sociedade brasileira de gênese e desenvolvimento ainda marcadamente patriarcal –, a possibilidade de ter a liberdade de se inserir ou retornar ao mercado de trabalho de forma isonômica. Em razão da histórica divisão assimétrica da tarefa familiar de

cuidar de filhos e filhas, o tema, assim, insere-se também na abordagem do constitucionalismo feminista.⁷

Além disso, a oferta da educação infantil é fator de proteção para as crianças e mães contra a violência doméstica, contribuindo para que a mulher consiga romper o ciclo da violência vivenciado e a dependência econômica do parceiro agressor.

Segundo a previsão da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)⁸, a competência para a oferta da educação infantil recai sobre os Municípios (art. 11, inciso V), seguindo as diretrizes estabelecidas em colaboração com Estado e União (art. 9º, IV). Essa etapa da educação possui como principal objetivo o desenvolvimento das crianças de forma integral, nos aspectos físico, cognitivo, emocional e social⁹, e está dividida entre a creche, destinada ao atendimento de crianças entre 0 e 3 anos e 11 meses, e a pré-escola, que atende às crianças de 4 a 5 anos e 11 meses.

Essa distinção entre as fases da educação infantil se mostra crucial, uma vez que, desde o advento da Emenda Constitucional n. 59/2009, a obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças inicia-se aos quatro anos, com a pré-escola. Antes dessa idade, ou seja, do zero aos três anos, é facultativo aos pais ou responsáveis a opção pela matrícula ou não das crianças na creche (art. 4º, I, e art. 6º da LDB). Embora a matrícula em creche seja opcional para os pais ou responsáveis, o oferecimento da vaga pelo Poder Público é de caráter obrigatório quando houver demanda para vaga pela família.

Questão essencial, em se tratando de educação infantil, diz respeito à oferta de vagas em número e em qualidade adequada para o atendimento de todas as crianças que dela necessitem. Infelizmente, apesar dos avanços obtidos desde a redemocratização, esse direito fundamental ainda vem sendo negado a muitas crianças, em razão da oferta de vagas em número muito aquém do necessário. Como bem aponta Antonio Gois, o atual quadro insatisfatório da educação brasileira é resultado de um longo histórico de descaso e de decisões equivocadas, que cobram um preço alto ao País até hoje¹⁰.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2025, instituído pela Lei n. 13.005/2014, previu como meta a universalização, até 2016, da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e a ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, a 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final de sua vigência.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.008.166/SC. Relator: Luiz Fux. Publicado em 20 abr 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357440806&ext=.pdf>. Acesso em 25 abr 2025

8 BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

9 FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. *Primeiros passos pela primeira infância: educação infantil*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2023. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/wp-content/uploads/2023/11/FMCSV-primeiros-passos-pela-primeira-infancia-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

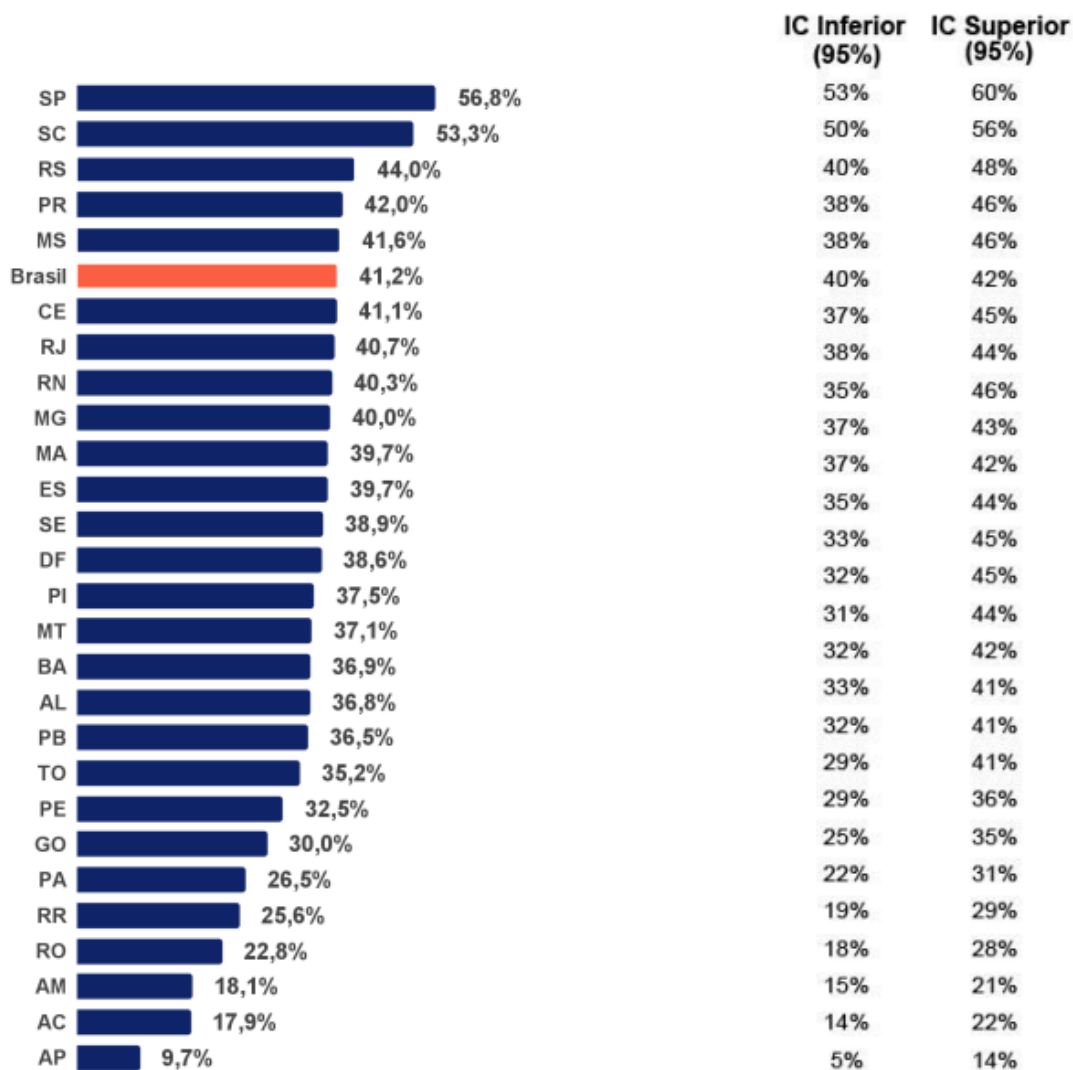
10 GOIS, Antonio. **O ponto a que chegamos**: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. São Paulo: FGV Editora. 2022.

Muito embora o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) tenha apontado um aumento de 1,1% do número de crianças matriculadas nas creches em relação ao ano anterior, em 2024 apenas 41,2% das crianças entre zero e três anos estão matriculadas na rede de ensino¹¹. Para atingir a meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2025, o MEC e o INEP estimam que o Brasil precisa sair das atuais 4,2 milhões para cerca de 5,4 milhões de matrículas em creches¹². Mesmo entendendo que a creche é facultativa, um levantamento publicado pelo Ministério da Educação e pelo GAEPE Brasil em 2024 demonstrou que havia 632.763 pedidos de vaga em creche não atendidos em todo o País naquele ano, além de 78.237 registros de crianças em idade de pré-escola que não frequentam a escola¹³. O mesmo estudo apontou que 44% dos Municípios do País, ou seja, cerca de 2.500 entes têm crianças aguardando por uma matrícula na creche, o que aponta o tamanho do desafio existente.

A pesquisa recentemente lançada pelo Movimento Todos Pela Educação, “Panorama do acesso à Educação Infantil no Brasil”¹⁴, demonstra que 2,3 milhões de crianças de até 3 anos estão fora da creche por falta de acesso. E, num país continental e com grandes desigualdades regionais, o foco deve ser colocado na equidade do acesso à creche. Por exemplo, São Paulo possui mais de 56% de suas crianças matriculadas em creche, enquanto o Amapá, apenas 9,7%, como se verifica no gráfico abaixo:

-
- 11 INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Painel de monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE. Meta 1, Indicador 1B*. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrl-joiMDVhYzYzc4MWUtNjc0Ni00ZWVjLTg1MDgtMjQ1YzlwNGYxMzI0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiI9>. Acesso em: 5 ago. 2025.
 - 12 BRASIL. Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **MEC e Inep contextualizam resultados do Censo Escolar 2024**. Gov.Br – Centrais de conteúdo, Brasília, DF, 9 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-contextualizam-resultados-do-censo-escolar-2024>. Acesso em: 21 jul. 2025.
 - 13 GAEPEBRASIL; Instituto Articule (coord.). **Retrato da Educação Infantil no Brasil – Acesso e disponibilidade de vagas (Apresentação em slides)**. 1 ed., São Paulo: GaepeBrasil / Articule, 27 ago. 2024. Disponível em: https://articulo.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Retrato_da_Educacao_Infantil_Gaepe-Brasil_2024_3.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.
 - 14 TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama do acesso à Educação Infantil no Brasil**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025

Gráfico 11: Taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil por UF (2024)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). Elaboração: Todos Pela Educação.

Figura 3 – Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>

Isso não significa que, nos Estados com os maiores índices, nada precise ser feito. Muito pelo contrário, vários Municípios de São Paulo e Santa Catarina, por exemplo, ainda possuem demanda reprimida na educação infantil e, mesmo tendo cumprido seu plano municipal de educação, isso não afasta a necessidade de expansão das vagas, como se verá a seguir.

Como bem aponta o estudo, todas as Unidades da Federação ainda possuem crianças de 0 a 3 anos com dificuldade de acesso à creche, de modo que precisam expandir sua oferta para atender a toda a sua demanda. O gráfico abaixo ilustra bem o desafio, trazendo dados da dificuldade de acesso em percentual e em números absolutos:

Gráfico 14: Crianças de 0 a 3 anos com dificuldade de acesso à Creche por UF (2024 - em % - intervalos de confiança no Anexo)

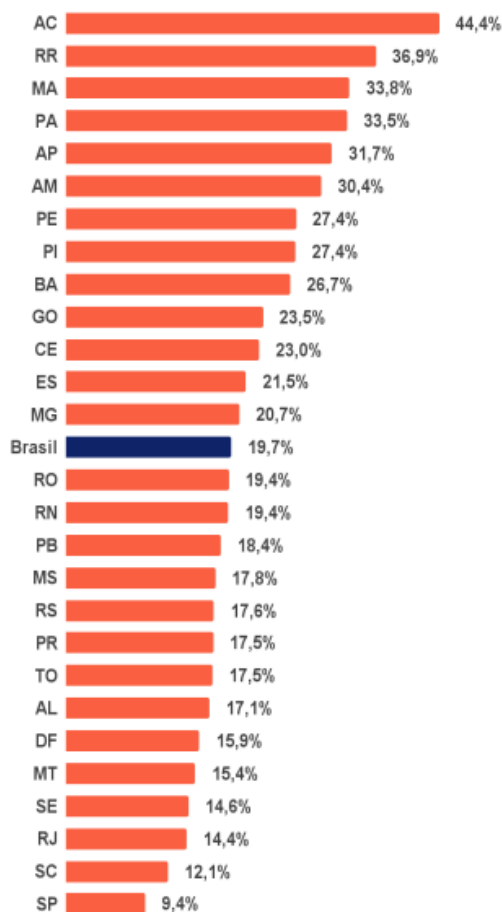
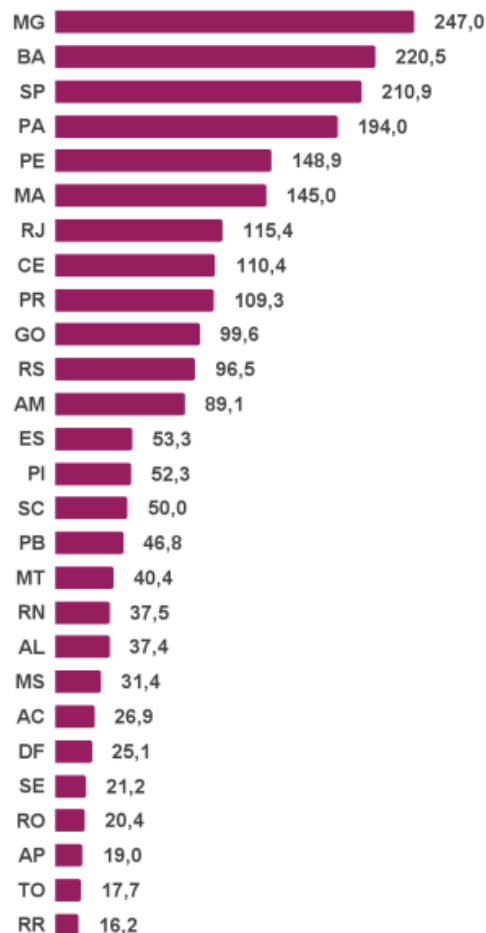


Gráfico 15: Estimativa do número de crianças de 0 a 3 anos com dificuldade de acesso à Creche por UF, em milhares (2024)

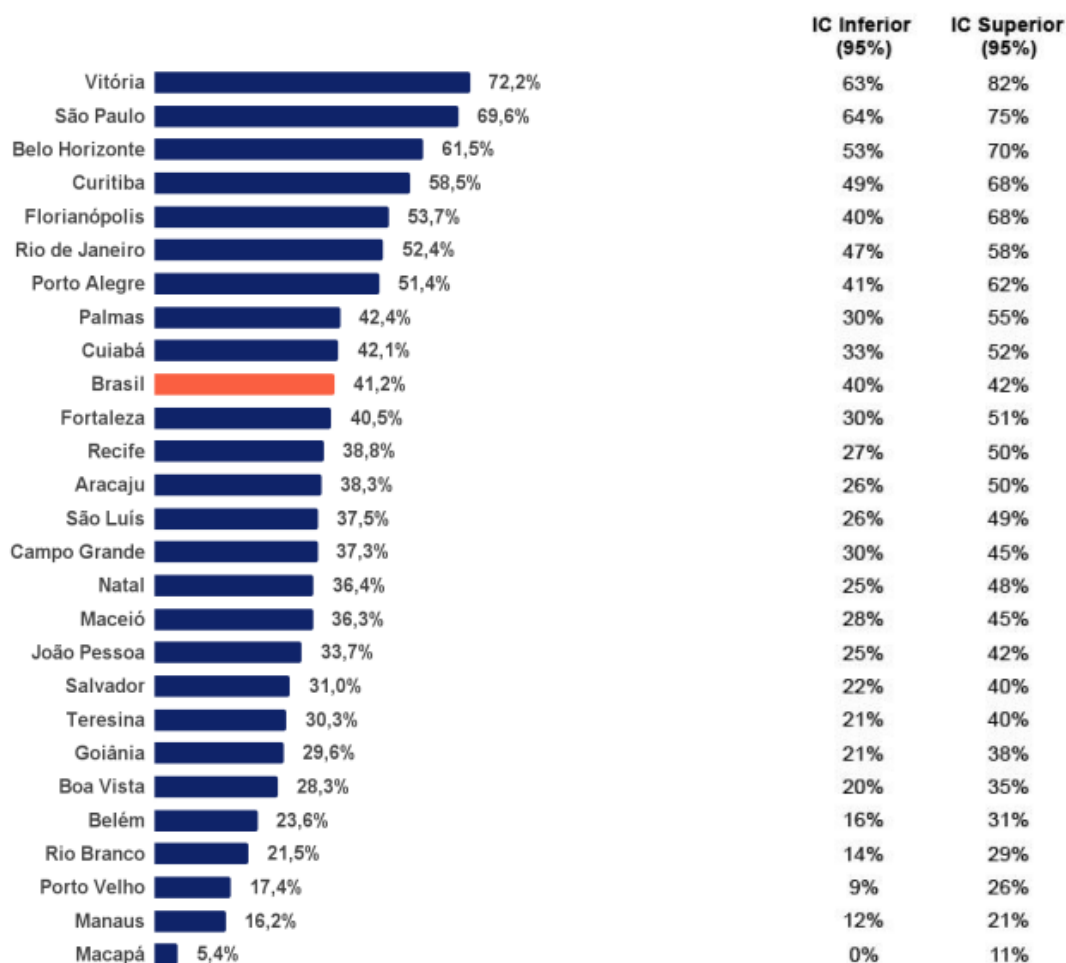


Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). Elaboração: Todos Pela Educação. Dificuldade de acesso definida por: falta de escola/creche ou escola distante; falta de vaga na escola/creche; a escola/creche não aceita a criança por causa da idade.

Figura 4 – Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>

Entre as Capitais a mesma assimetria regional acontece, mas é interessante observar que, mesmo dentro de uma mesma Região ou até dentro de um mesmo Estado, há grandes desigualdades no atendimento: na Região Norte, Palmas se destaca com 42,4% de atendimento, contra apenas 5,4% de Macapá e 16,2% de Manaus; na Região Nordeste, Fortaleza e Recife têm cerca de 40% das crianças matriculadas, contra apenas 30% de Teresina e Salvador; e, no Espírito Santo, a capital Vitória se destaca com uma taxa de 72,2% de atendimento, ocupando a 1ª posição nacional, embora o Estado, em geral (somando todos os Municípios), ocupe apenas a 11ª posição, com 39,7% das crianças matriculadas.

Gráfico 18: Taxa de atendimento de 0 a 3 anos na Educação Infantil por capital (2024)



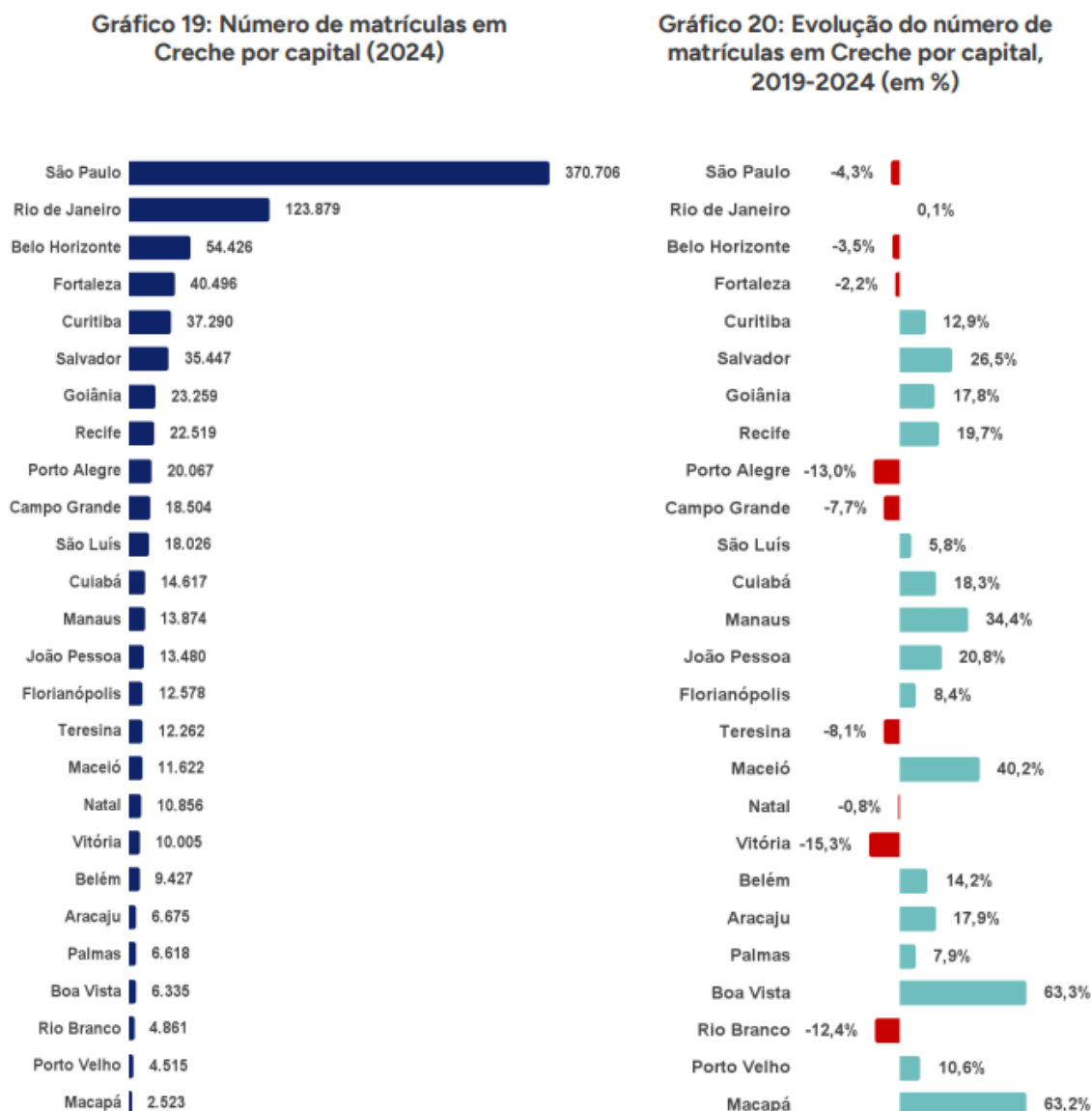
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). Elaboração: Todos Pela Educação.

Figura 5 – Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>

Por meio de um simples levantamento de dados, é possível igualmente quantificar **o esforço da gestão municipal no que diz respeito à evolução do número de matrículas em creche** em determinado espaço de tempo. Apesar de o dado abaixo ser apenas referente aos últimos 5 anos nas Capitais, diagnóstico semelhante pode ser obtido de todos os Municípios do País, a partir do Censo Escolar da Educação Básica do INEP. Essa avaliação intertemporal é fundamental para evitar retrocessos e garantir que haja a quantificação dos resultados obtidos, a fim de que a negociação entre o Ministério Público e os gestores deixe de ser baseada em meras impressões dos envolvidos ou em promessas do Poder Executivo.

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA E PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

EXPANSÃO, QUALIFICAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Inep). Elaboração: Todos Pela Educação.

Figura 6 – Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>

Voltando à discussão jurídica propriamente dita, é importante deixar claro que, apesar de a obrigatoriedade da matrícula na educação básica só se iniciar a partir da pré-escola, **não restam dúvidas sobre o direito subjetivo que crianças e famílias detêm sobre o acesso às vagas na creche**, haja vista o disposto na Constituição Federal, na LDB e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa questão foi

apreciada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal, que, no RE n. 1.008.166¹⁵, Tema 548 de repercussão geral, fixou a seguinte tese:

- 1 - A educação básica em todas as suas fases, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
- 2 - A educação infantil compreende creche, de 0 a 3 anos, e a pré-escola, de 4 a 5 anos. Sua oferta pelo poder público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
- 3 - O poder público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Nesse ponto, é oportuno **clarificar três conceitos distintos** que, na prática, acabam causando confusão entre os atores responsáveis pela garantia do direito ao acesso à educação infantil: **demanda real** (manifesta, patente ou visível) não atendida, **demanda latente** não atendida e **percentual de cumprimento** do Plano Nacional e Municipal de Educação.

Demanda real não atendida representa as filas de espera já existentes, ou seja, aquelas famílias que procuram o Poder Público com o desejo de matricular seus filhos na creche, mas não conseguem uma vaga disponível.

Demanda latente não atendida é um conceito mais amplo do que a demanda manifesta: inclui não só as famílias que efetivamente procuraram as vagas, mas também aquelas que desejariam matricular seus filhos, mas nem sequer buscam o Poder Público, seja por desconhecer que possuem esse direito (déficit informacional) ou por acreditarem que não conseguiriam a vaga (déficit organizacional)¹⁶. Aqui se tornam centrais as estratégias de busca ativa escolar, que representa uma mudança de paradigma no acesso às vagas em creche: o Município deixa de atuar de forma meramente passiva, aguardando a procura das famílias, e passa a agir de forma proativa, procurando as famílias e as crianças, por meio de uma atuação intersetorial (saúde, assistência social, Conselho Tutelar etc.) e multidimensional (por meio de campanhas, sensibilização etc.), em especial voltada às famílias em situação de vulnerabilidade.

Por fim, o cumprimento do Plano Nacional ou Municipal de Educação diz respeito ao planejamento da política pública para o atingimento das metas previstas para acesso às vagas em creche. A Meta 1 do atual PNE (Lei n. 13.005/2014) não leva em consideração a existência ou não de demanda manifesta ou real, mas, sim, traz um percentual fixo da população de crianças de 0 a 3 anos que estão matriculadas em creche usando como base de cálculo a totalidade de crianças dessa faixa etária que residem no território.

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.008.166/SC. Relator: Luiz Fux. Publicado em 20 abr 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357440806&ext=.pdf>. Acesso em 25 abr 2025

16 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Acesso à creche: crianças vulneráveis em primeiro lugar. Disponível em: <https://educacaoqedacerto.todospelaeducacao.org.br/redes-e-desafios/acesso-a-creche-criancas-vulneraveis-em-primeiro-lugar/>. Acesso em: 25 jun. 2025

Eventual cumprimento da meta de atendimento (por exemplo, um Município que já tenha atingido a meta de 50% das crianças matriculadas em creche) não elide o direito subjetivo das crianças que estão em fila de espera de acessarem a vaga. Na verdade, essa situação demonstra que o Plano Municipal de Educação, documento vivo que é, deve ser revisto e atualizado, com o aumento do percentual de crianças a serem atendidas, e um novo planejamento específico deve ser elaborado para dar conta do atendimento de um número maior de infantes.

O direito à educação infantil, tanto na creche quanto na pré-escola, é, portanto, um direito dotado de exigibilidade imediata e justiciabilidade plena. Nesse cenário, a ampliação da oferta de vagas de educação infantil e o incremento na qualidade das vagas existentes é responsabilidade indiscutível do Poder Público, cabendo aos gestores a busca ativa e informada de crianças de 0 a 3 anos e o planejamento orçamentário e estrutural da política pública, para o atendimento a todas as crianças na pré-escola e a todas as famílias que desejem vagas em creches, cumprindo também, dessa forma, o compromisso relativo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, assumido pelo Brasil perante a Organização das Nações Unidas (ONU), de assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (ODS 4) até 2030.

Há que se destacar, ainda, que, segundo prevê o art. 227 da Constituição Federal, crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, sendo-lhes assegurada proteção integral, com absoluta prioridade. O ECA (Lei n. 8.069/90)¹⁷, por sua vez, ao regulamentar esse dispositivo, define com bastante clareza, em seu artigo 4º, que a prioridade absoluta deve ser aplicada na preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e na destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Em se tratando especificamente da educação infantil, importante lembrar que o Marco Legal da Primeira Infância dispõe, em seus arts. 5º e 16, sobre o direito das crianças na primeira infância à educação infantil e sobre a necessidade de que a expansão dessa política pública seja feita de maneira a assegurar a qualidade da oferta, com instalações e equipamentos que obedeçam a padrões de infraestrutura estabelecidos pelo Ministério da Educação, com profissionais qualificados e com currículo e materiais pedagógicos adequados à proposta pedagógica.

Para a concretização dessas normativas, a Lei de Diretrizes e Bases, além de trazer à tona a discussão de uma educação democrática e de qualidade, também incluiu no seu texto artigos que atribuem papel especial ao Ministério Público para que se faça garantir o direito à educação.

Art. 5º. O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, orga-

17 BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

nização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigí-lo¹⁸.

Portanto, não há dúvidas de que o Ministério Público desempenha um papel essencial no acesso à justiça e na defesa dos direitos da infância, buscando assegurar a ampliação e a qualificação da educação infantil, seja pela sua atuação extrajudicial, com os instrumentos que a lei possibilita, como um indutor e fiscalizador de políticas públicas, ou como detentor da legitimidade ativa de demandas judiciais. O Ministério Público, como instituição independente e essencial à função da Justiça, tem a missão de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, sendo um efetivo instrumento de concretização dos direitos humanos.

Sobre o tema da intervenção do Sistema de Justiça na política pública de educação infantil, vale destacar antigo e conhecido precedente do Supremo Tribunal Federal:

A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças de zero a seis anos de idade”; (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos

18 BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 21 jul. 2025.

encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. [...]¹⁹

Assim, um dos principais objetivos do Ministério Público na defesa do direito à educação tem sido garantir que todas as crianças tenham acesso à educação infantil de qualidade. Esse, aliás, é o objeto da Recomendação CNMP n. 30, de 22 de setembro de 2015²⁰, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil; da Recomendação CNMP n. 44, de 27 de setembro de 2016²¹, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo da educação; da Recomendação CNMP n. 112, de 12 de novembro de 2024²², que dispõe sobre diretrizes para a estruturação das unidades do Ministério Público na defesa do direito à educação; e da Recomendação CNMP n. 114²³, de 10 de dezembro de 2024, que estabelece diretrizes sobre a atuação integrada do Ministério Público para prevenção, resposta e repressão às situações de violência escolar, bem como para a reparação às vítimas diretas e indiretas de ataques às unidades de ensino.

A atribuição ministerial na garantia do direito à educação infantil também foi reforçada pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), que recentemente aprovou os Enunciados n. 02/2025 e 03/2025, da Comissão Permanente da Educação, com o seguinte teor:

A atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação infantil em creches deve pautar-se na efetivação do artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal, competindo ao Ministério Público fiscalizar e exigir do Poder Público a oferta universal e imediata de vagas em creches para atendimento da demanda manifesta, bem como a obediência às Leis 14.685/2023 e 14.851/2024, que estabelecem a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade.

A adoção de critérios de priorização de oferta de vagas em creches somente é

-
- 19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 410.7 AgR**, Relator: Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 22 nov. 2005. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 3 fev. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576518>. Acesso em: 21 jul. 2025.
 - 20 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, n. 203, p. 105, 23 out. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/3527>. Acesso em: 25 maio 2025.
 - 21 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação. *Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual*, p. 1-9, edição de 24/10/2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4510>. Acesso em: 25 maio 2025.
 - 22 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 112, de 12 de novembro de 2024**. Dispõe sobre diretrizes para a estruturação das unidades do Ministério Público na defesa do direito à educação. *Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual*, edição de 19/11/2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/11336>. Acesso em: 25 maio 2025.
 - 23 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 114, de 10 de dezembro de 2024**. Estabelece diretrizes sobre a atuação integrada do Ministério Público para prevenção, resposta e repressão às situações de violência escolar, bem como para a reparação às vítimas diretas e indiretas de ataques às unidades de ensino. *Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual*, edição de 11/12/2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/11400>. Acesso em: 25 maio 2025.

admissível enquanto medida excepcional e temporária, devendo ser acompanhada de um plano estruturado para ampliação de vagas, de modo a garantir que, em prazo razoável, toda criança tenha acesso imediato à creche, sem necessidade de critérios de exclusão. Nesse caso, o Ministério Público deve exigir que sejam estabelecidos critérios objetivos, transparentes e legalmente previstos para priorização do atendimento, sempre com o compromisso de ampliar a oferta de vagas até atingir a totalidade da demanda²⁴.

O Ministério Público, portanto, pode e deve intervir em casos de falta de vagas, inadequação das estruturas físicas e ausência ou falta de qualificação adequada de profissionais, entre outras questões. Por meio de sua atuação judicial ou extrajudicial, o Ministério Público deve buscar solucionar problemas que limitam o acesso das crianças ao sistema educacional, fiscalizando também o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação pelos órgãos competentes.

Importante destacar que, buscando uma atuação resolutiva, seguindo a Carta de Brasília²⁵ e a Recomendação CNMP n. 54/2017²⁶, deve ser priorizada pelo Ministério Público a atuação extrajudicial e consensual, que fomente, na administração pública, o planejamento das ações necessárias à obtenção do resultado pretendido, na forma do Tema 698 do STF, do seguinte teor:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de **determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.** [...] ²⁷

Nessa mesma linha, a Recomendação CNMP n. 112/2024 traz, em seu artigo 7º, orientações sobre a forma de atuação do Ministério Público na área da educação:

Art. 7º Os(as) membros(as) do Ministério Público com atribuições em matéria de Educação deverão, dentre outros:

I – Atuar de maneira integrada com os órgãos gestores/executores das políticas de educação, entre outras, nos âmbitos municipal, estadual e distrital,

-
- 24 CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. Grupo Nacional de Direitos Humanos. Comissão Permanente da Educação – COPEDEC. *Enunciado nº 02/2025 – COPEDEC*. Aprovado na 3.ª Reunião Ordinária do CNPG, em 09 abr. 2025. Disponível em: <https://cnpg.org.br/grupos-nacionais/grupo-nacional-de-direitos-humanos-gndh/>. Acesso em: 25 maio 2025.
- 25 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.
- 26 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p.10-15, edição de 19/04/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/11336>. Acesso em: 25 maio 2025.
- 27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684612. Tema 698. Repercussão Geral**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento: 03/07/2023. Parâmetros para Decisões Judiciais a Respeito de Políticas Públicas. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089>. Acesso em: 25 maio 2025.

adotando uma abordagem proativa que priorize ações preventivas, visando antecipar e evitar situações de crise;

II – Atuar de maneira integrada com universidades, associações e organizações sociais ligadas à educação, buscando conhecer a realidade local e os anseios que circundam as temáticas afetas à área, na busca de um trabalho resolutivo;

Além de adotar providências que visem garantir o acesso, o Ministério Público também deve buscar assegurar a qualidade da educação infantil, fomentando a promoção de melhores condições de trabalho para os educadores (número de professores por criança, vínculo efetivo, piso do magistério etc.), a formação profissional e a implementação de políticas pedagógicas que respeitem as especificidades do desenvolvimento infantil.

Ao longo dos anos, diversas ações ministeriais resultaram em avanços importantes na educação infantil. No entanto, ainda existem desafios a serem enfrentados, como a falta de previsão e da execução adequada de recursos orçamentários, a necessidade de articulação entre diferentes esferas do governo e a resistência de alguns gestores. O trabalho contínuo do MP é fundamental para superar essas barreiras e garantir que todos os direitos educacionais sejam efetivamente cumpridos. Fortalecer o diálogo com as Secretarias de Educação, com a sociedade civil, os movimentos sociais e com os demais órgãos governamentais é essencial para a construção de uma educação infantil mais acessível, justa e de qualidade.

2. PARÂMETROS DE QUALIDADE E EQUIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Quando se pensa a garantia do direito fundamental à educação, não basta ao Estado assegurar o acesso a um estabelecimento de ensino, mas também proporcionar ao educando permanência e aprendizagem na escola, em todas as fases da vida, como condição essencial para o desenvolvimento pleno da pessoa e para o exercício da cidadania, como ensina o professor Jamil Cury²⁸. Em outras palavras, no campo da educação infantil, a missão do Ministério Público não se encerra quando todas as crianças que necessitarem estiverem devidamente matriculadas na creche. Na verdade, outros dois vetores devem servir de norte para a política de educação infantil e, como consequência, para a atuação ministerial: qualidade e equidade.

Nesse sentido, a publicação da Resolução CNE/CEB n. 1, de 17 de outubro de 2024, representa um marco no fortalecimento das políticas de Educação Infantil no Brasil. Publicada pelo Conselho Nacional de Educação, por meio de sua Câmara de Educação Básica, a norma institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil (DONQEEI)²⁹, de caráter obrigatório, com a finalidade de orientar e uniformizar as ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando garantir a bebês e crianças de zero a cinco anos, em todo o território nacional, o acesso, a permanência, a qualidade e a equidade na oferta educativa.

A Resolução aplica-se tanto às instituições públicas quanto às privadas, bem como às diversas modalidades de oferta previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Procede à ressalva de que singularidades devem ser consideradas em relação à educação escolar indígena, quilombola, bilíngue de surdos, especial e no campo, abrangendo territórios urbanos, rurais, de florestas, águas e de povos e comunidades tradicionais. Essa amplitude visa evitar que padrões uniformes deixem de contemplar realidades socioculturais específicas, garantindo assim a efetiva promoção de equidade em todas as regiões do País.

No seu artigo 2º, a normativa conceitua a educação infantil como sendo a “primeira etapa da Educação Básica, oferecida em escolas de Educação Básica em termos de creche e pré-escola, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social”. Esse conceito é relevante para a atuação do Ministério Público

28 CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245–262, 2002. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/563>. Acesso em: 26 maio 2025.

29 BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 2024. Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/ceb-n-1-de-17-de-outubro-de-2024-591687293>. Acesso em: 26 maio 2025.

na fiscalização e controle de creches irregulares ou “clandestinas”, ou seja, espaços domésticos ou não habilitados no respectivo Conselho Municipal de Educação.

Paralelamente às Diretrizes, a publicação “Qualidade e Equidade na Educação Infantil: Princípios, Normatização e Políticas Públicas”, lançada, em 2024, pelo MEC, em parceria com o UNICEF, Fundação Bracell e ANDI, complementa a Resolução ao oferecer uma versão acessível e interpretativa da normativa³⁰.

Na seção dedicada às “Dimensões de qualidade e equidade”, o texto apresenta e aprofunda cada um dos cinco eixos estruturantes previstos na Resolução: (1) gestão democrática; (2) identidade e formação de profissionais; (3) proposta pedagógica; (4) avaliação e monitoramento; e (5) infraestrutura e ambientes educativos. Para cada dimensão, são apresentadas diretrizes específicas, exemplos de indicadores de qualidade e sugestões de instrumentos de acompanhamento que auxiliem gestores e equipes pedagógicas na autorreflexão e na tomada de decisão baseada em evidências.

2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA

O artigo 4º da Resolução dispõe que a gestão democrática da Educação Infantil, exercida pelos entes federados e seus respectivos sistemas de ensino, deve ser fundamentada em princípios participativos e dialógicos. Para tanto, propõe-se a criação e o fortalecimento de instrumentos institucionais voltados, entre outros:

- a) à participação social, mediante a constituição de processos colegiados para tomada de decisão sobre a oferta, o atendimento e a demanda por vagas na Educação Infantil;
- b) à transparência, assegurando o acesso público às informações, a divulgação de decisões e a publicização de ações, **incluindo listas de espera por vagas, inclusive para cumprimento das Leis n. 14.685/2023 e 14.851/2024;**
- c) ao diálogo com Conselhos de Educação e demais agentes de controle social, notadamente os órgãos do Sistema de Justiça (aqui incluído o Ministério Público); e
- d) à criação e ao fortalecimento de Conselhos de Escola em todas as instituições que ofertam Educação Infantil.

Já o artigo 5º determina que os entes federados e seus sistemas de ensino devem regulamentar, no prazo de 200 (duzentos) dias a contar da publicação da Resolução - portanto, o prazo venceu no dia 5

30 BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Qualidade e equidade na educação infantil: princípios, normatização e políticas públicas**. Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/qualidade-equidade-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

de maio de 2025 –, mecanismos institucionais voltados à efetivação da gestão da Educação Infantil. Tais mecanismos devem contemplar:

- a) o levantamento, o monitoramento e a divulgação da demanda por vagas, mediante estratégias de busca ativa da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;
- b) a regulamentação das condições de oferta e atendimento da Educação Infantil para as modalidades previstas na LDB, considerando as especificidades dos territórios e populações;
- c) o **planejamento participativo da expansão do atendimento**, com base nas metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e nos respectivos planos dos entes federados;
- d) os critérios e as justificativas para a celebração de parcerias voltadas ao atendimento da demanda por vagas, com previsão de:
 - i. divulgação dos dados sobre número de parcerias, vagas ofertadas e investimentos públicos realizados; e
 - ii. mecanismos de supervisão, monitoramento e verificação do cumprimento dos padrões legais e normativos, especialmente os previstos na Lei n. 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil);
- e) a atualização permanente dos atos normativos que organizam a oferta da Educação Infantil, com sua ampla divulgação;
- f) a avaliação contínua da qualidade e da equidade da oferta, com ampla divulgação dos resultados à sociedade;
- g) a definição de estratégias que assegurem uma transição adequada das crianças para os anos iniciais do Ensino Fundamental, incluindo o planejamento conjunto com as famílias e o compartilhamento de informações entre as equipes escolares; e
- h) a instituição de metas e prazos para a progressiva diminuição da razão entre número de crianças e educadores, conforme orientações do artigo 6º, visando à melhoria contínua do atendimento.

Na sequência, a Resolução define parâmetros para o planejamento do atendimento, incluindo a proporção máxima de bebês e crianças por professor regente, conforme disposto no artigo 6º, o que deve ser monitorado pelos Conselhos de Educação, sem prejuízo da fiscalização pelo Ministério Público:

Faixa etária	Proporção máxima por educador(a)
0 a 12 meses	5 bebês por educador(a)
12 a 24 meses	8 bebês por educador(a)
25 a 36 meses	12 bebês por educador(a)

37 a 48 meses	18 crianças por educador(a)
4 e 5 anos	20 crianças por educador(a)

Além disso, a Resolução orienta que a composição das turmas observe, de forma indissociável, as especificidades da faixa etária das crianças, a proposta pedagógica da instituição, as condições do espaço físico e as características socioculturais e territoriais da comunidade atendida.

No caso das turmas multietárias, formadas por razões pedagógicas ou para garantir a oferta da educação infantil em contextos do campo, das águas, das florestas, comunidades quilombolas e indígenas, a proporção a ser adotada deve respeitar o parâmetro relativo à menor faixa etária presente na turma, conforme estabelecido nos incisos do artigo 6º.

O artigo 7º prevê que os povos originários indígenas e as populações quilombolas têm a prerrogativa de decidir sobre a implantação ou não da Educação Infantil em seu território, bem como sobre a idade de matrícula de suas crianças, a partir de consulta livre, prévia e informada a todos os envolvidos com a educação dos bebês e das crianças da comunidade.

Nesse ponto, é importante ressaltar que, excetuadas as modalidades previstas no artigo 7º, a LDB (Lei Federal n. 9.394/1996) não prevê uma idade mínima para a matrícula da criança na educação infantil, indicando apenas que as crianças menores de três anos deverão ser atendidas em creche (art. 30, inc. II, LDB). O estudo Retrato da Educação Infantil³¹, acima citado, contudo, identificou que, no Brasil, apenas 11% dos Municípios iniciam o atendimento em creches sem prever idade mínima. Nos demais, há idades mínimas estipuladas: 52% começam a atender entre 1 mês e 11 meses; 22%, entre 1 ano e 1 ano e 11 meses; 11% entre 2 anos e 2 anos e 11 meses; e 3% atendem apenas a partir dos 3 anos.

Por meio do Parecer n. 4/2016 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação³², o órgão firmou o entendimento de que seria adequada a limitação do ingresso de crianças em creche **apenas a partir dos quatro meses de idade**. Sem embargo, não se pode ignorar que a creche é, ao mesmo tempo, um direito fundamental da criança e um direito social da família (art. 7º, inc. XXV, CF). Além de ser um espaço de educação e cuidados, a creche constitui, efetivamente, um mecanismo eficiente para conciliar família e trabalho, pois, além de possibilitar aos pais trabalharem, permite sua melhor inserção no mercado profissional, especialmente os mais pobres.

Nesse sentido, a questão do acesso à creche logo após o nascimento precisa ser equalizada com as necessidades do bebê, que, nos primeiros meses de vida, demanda cuidados e atenção especiais, e, ao

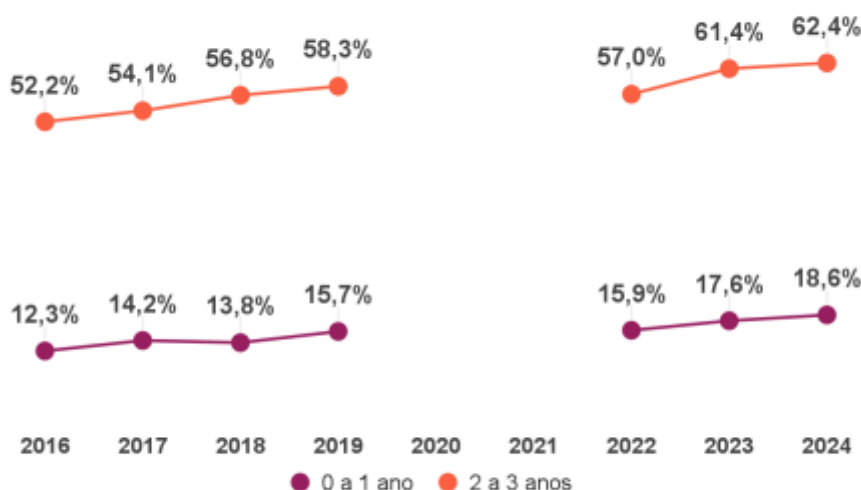
31 GAEPEBRASIL; Instituto Article (coord.). **Retrato da Educação Infantil no Brasil – Acesso e disponibilidade de vagas (Apresentação em slides)**. 1 ed., São Paulo: GaepeBrasil / Article, 27 ago. 2024. Disponível em: https://article.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Retrato_da_Educacao_Infantil_Gaepe-Brasil_2024_3.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025

32 BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 4/2016, aprovado em 17 de fevereiro de 2016**. Consulta referente à idade de crianças para atendimento em creche. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=34801-pareceres-da-camara-de-educ-superior-004-16-pdf&category_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 21 jul. 2025.

mesmo tempo, as condições sociais de sua família, devendo ser exceção e não regra. Pode-se, por exemplo, autorizar que famílias em situação de extrema vulnerabilidade social e mães que não tenham acesso à licença-maternidade possam matricular as crianças antes dos 4 meses de vida, mantida a condição para as demais. **O que não se mostra juridicamente adequado e exige uma atuação efetiva do Ministério Público, é o estabelecimento de critérios etários superiores aos previstos na lei e no parecer do CNE.**

Nesse sentido, os dados recentemente apresentados pelo Movimento Todos Pela Educação demonstram a necessidade urgente de uma atuação focalizada do Ministério Público brasileiro para garantir o acesso de crianças de 0 a 1 ano de idade à creche, quando assim desejarem as famílias. Enquanto para crianças de 2 a 3 anos a Meta 1 do PNE já estava cumprida em 2016, apenas 18,6% das crianças de 0 a 1 ano estavam matriculadas em creche em 2024. Há inclusive capitais como Salvador, Porto Velho e Belém que não possuem nenhuma criança de 0 a 1 ano matriculada em creche no seu território³³.

Gráfico 2: Evolução da taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil por faixa etária (2016-2024)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). Elaboração: Todos Pela Educação.

Tabela 1 – Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>

Os artigos 8º e 9º da Resolução tratam do princípio da territorialidade e da proximidade geográfica como fundamentos para a organização da oferta da Educação Infantil.

O artigo 8º estabelece que o atendimento às populações do campo, das águas, das florestas, bem como aos povos indígenas, quilombolas e às demais comunidades tradicionais, deve ocorrer

33 TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama do acesso à Educação Infantil no Brasil**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

prioritariamente dentro de seus próprios territórios. Essa diretriz visa evitar práticas de nucleação — ou seja, a centralização do atendimento em polos distantes — e, sobretudo, a adoção de transporte escolar extracampo, reconhecendo a importância de respeitar as identidades culturais, os modos de vida e os vínculos comunitários dessas populações.

Já o artigo 9º determina que a oferta de vagas e o atendimento às crianças na Educação Infantil devem ser realizados em unidades educacionais localizadas próximas à residência ou ao local de trabalho das famílias. O objetivo é minimizar os deslocamentos diários de bebês, crianças pequenas e seus familiares, promovendo maior acessibilidade, segurança e bem-estar.

O parágrafo único do artigo 9º prevê, de maneira excepcional, que, quando houver necessidade justificada de deslocamento, os entes federados devem garantir transporte escolar adequado. Isso inclui a observância de critérios de acessibilidade, segurança, cuidado e conforto, além da presença de profissional de apoio e condutor devidamente habilitado e experiente.

Nos artigos 10 a 12, a Resolução estabelece que a oferta da Educação Infantil deve respeitar e dialogar com as diversas modalidades da educação básica (educação especial, bilíngue de surdos, do campo, indígena, quilombola, para as relações étnico-raciais, entre outras), garantindo ações que valorizem as identidades e especificidades culturais, linguísticas e territoriais das crianças.

Entre os compromissos das instituições e dos sistemas de ensino estão: a) a promoção da educação antirracista; b) o enfrentamento a preconceitos e discriminações de qualquer natureza; c) o respeito à diversidade religiosa e à laicidade do ensino; d) a valorização das línguas maternas, das tradições culturais e das diversas configurações familiares; e e) o reconhecimento da cultura surda e da Libras como língua natural para bebês e crianças surdas.

Prevê ainda a necessidade de formação continuada de profissionais para atuação qualificada nas diferentes modalidades, bem como a garantia da oferta da Libras como língua de instrução em ambientes educacionais inclusivos.

No que se refere às crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, a Resolução determina a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) na perspectiva da inclusão, por meio da formação de professores, promoção da acessibilidade, planejamento pedagógico adequado e ações intersetoriais.

Segundo o artigo 13, a transição da Educação Infantil para os anos iniciais do Ensino Fundamental deve ser planejada com foco na continuidade dos processos de aprendizagem e no respeito às especificidades das diferentes modalidades educacionais. Essa transição deve envolver a articulação entre docentes das duas etapas, o compartilhamento de registros pedagógicos, a valorização das múltiplas linguagens da criança, e o incentivo à oralidade, leitura e escrita desde a infância.

Por fim, a Resolução destaca, no artigo 14, a necessidade de articulação intersetorial entre as políticas de educação, saúde, assistência social e outras áreas voltadas à infância. Essa articulação visa garantir

o acesso equitativo e universal aos serviços, com atenção especial às crianças em situação de vulnerabilidade, ao cuidado integral em saúde física e mental, à alimentação saudável e à promoção do aleitamento materno, além da inserção das instituições de Educação Infantil na rede de proteção da infância. Nesse ponto, é importante verificar se no Município há o cumprimento da Lei n. 13.935/2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.

2.2 IDENTIDADE E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

A segunda dimensão refere-se à valorização da identidade dos profissionais da educação infantil e à garantia de sua formação inicial e continuada. Reconhece-se o educador como sujeito essencial do processo pedagógico e, nesse sentido, a resolução estabelece critérios para a composição das equipes, da seguinte forma:

Gestão/direção escolar (Art. 15): Deve ser exercida por profissionais com licenciatura em Pedagogia ou pós-graduação na área de gestão escolar. Os sistemas de ensino podem exigir experiência docente na Educação Infantil como pré-requisito.

Docência (Art. 16): Deve ser exercida preferencialmente por professores com formação superior em Pedagogia, sendo admitida a formação mínima em curso normal de nível médio, conforme a legislação vigente. A formação inicial, em todos os níveis, deve ampliar a carga horária dedicada aos estudos e às práticas sobre Educação Infantil. Os cursos normais de nível médio devem promover a socialização profissional e ser devidamente valorizados.

Formação continuada (Art. 17): É responsabilidade dos sistemas de ensino e das instituições garantir formações permanentes que aprofundem saberes e fortaleçam a identidade profissional dos docentes e gestores da Educação Infantil.

Profissionais de apoio (Art. 18): Sistemas de ensino podem organizar carreiras específicas para profissionais que atuam em funções de apoio (como auxiliares, monitores e assistentes), desde que sob supervisão de professores habilitados. Esses profissionais devem ter: carreira regulamentada, com remuneração adequada; e critérios objetivos de escolaridade e formação inicial.

Valorização e permanência (Art. 19): Os sistemas de ensino devem adotar medidas específicas para atrair, manter e fortalecer os vínculos dos profissionais da Educação Infantil, com atenção especial a áreas socialmente vulneráveis e territórios indígenas, quilombolas e do campo.

No aspecto da identidade profissional, é importante que o Ministério Público observe que a presença de professores habilitados na regência das turmas é obrigatória, pois tem sido comum a prática de precarização da contratação de profissionais de apoio (com diversos nomes, como monitor, cuidador, auxiliar etc.) não para complementar, mas para substituir o professor regente.

2.3 PROPOSTA PEDAGÓGICA

A proposta pedagógica, conforme disposto na Resolução CNE/CEB n. 1/2024, deve ser construída coletivamente, com a participação ativa dos profissionais da educação, famílias e demais membros da comunidade escolar, e revisada a cada 3 (três) anos. Tal proposta deve respeitar os princípios éticos, políticos e estéticos da educação infantil, promovendo o desenvolvimento integral das crianças em seus múltiplos aspectos — físico, afetivo, cognitivo, linguístico, social e cultural.

Conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as práticas pedagógicas devem ter como eixos estruturantes as interações e brincadeiras, assegurando às crianças direitos de aprendizagem como conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se.

O currículo deve ser baseado em interações e brincadeiras, promovendo: a) diversos tipos de agrupamento (individuais, duplas, grupos grandes/pequenos); b) modalidades variadas de atividades (projetos, oficinas, sequências etc.); c) respeito aos ritmos das crianças, evitando tempos ociosos; d) ambientes que favoreçam interações e vivências; e e) uso diário dos espaços externos para ampliar experiências (artigo 21).

Nos termos do artigo 22, os espaços devem ser planejados conforme o currículo e a proposta pedagógica, garantindo: a) para bebês: áreas sensoriais, de leitura e de exploração do corpo e do espaço; e b) para crianças: espaços para brincadeiras, jogos, leitura e produções gráficas/plásticas.

Os espaços (salas, pátios, biblioteca, refeitórios etc.) devem oferecer: brinquedos, livros e materiais acessíveis e diversos; livros e revistas de qualidade e temáticas variadas; mobiliários adequados, preferencialmente com materiais naturais; ambientes seguros, iluminados e ventilados; espaço suficiente para mobilidade, inclusive de bebês e crianças com deficiência; áreas externas com contato com a natureza (artigo 23).

Por fim, a proposta deve incluir formas de acompanhar o desenvolvimento infantil, por meio de: registros contínuos e sistemáticos dos professores; discussões periódicas desses registros com as famílias; avaliações formativas, sem fins de promoção, seleção, retenção ou classificação, ou seja, não há “reprovação” na educação infantil (artigo 24).

2.4 AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Os entes federados devem manter mecanismos de monitoramento e avaliação da qualidade, articulando-se aos indicadores nacionais estabelecidos pelo INEP. As evidências geradas devem orientar a formulação de políticas públicas, a distribuição de recursos e os programas de formação e assessoramento técnico.

A avaliação deve abranger indicadores relacionados:

I - à demanda e cobertura do atendimento em vagas de Educação Infantil; II - às condições e infraestrutura física das instituições de Educação Infantil, incluindo aquelas que dizem respeito à acessibilidade, e à disponibilidade, diversidade e qualidade dos brinquedos, materiais pedagógicos e outros equipamentos necessários ao bom funcionamento das unidades educacionais; III - às condições de realização, cobertura e efetividade dos processos de formação continuada dos profissionais da Educação Infantil (equipes gestoras, docentes e profissionais de apoio); IV - às práticas pedagógicas e às interações próprias do cuidar e do educar que se estabelecem entre os profissionais e os bebês e crianças e às práticas pedagógicas realizadas pelas(os) professoras(es); V - aos processos administrativos e pedagógicos realizados pelas equipes gestoras das instituições de Educação Infantil; e VI - aos processos administrativos e pedagógicos realizados pelas secretarias de educação, incluindo os modos de acompanhamento, supervisão e avaliação das parcerias estabelecidas entre o poder público e o setor privado para o provimento dos serviços.

2.5 INFRAESTRUTURA, EDIFICAÇÕES E MATERIAIS

A dimensão da infraestrutura compreende não apenas os aspectos físicos dos espaços educativos, mas também sua adequação às necessidades das crianças e aos princípios pedagógicos da educação infantil.

Desde a seleção de áreas para a construção de novas creches, devem ser consideradas, entre outras: proximidade da natureza e afastamento de zonas de risco; qualidade urbana no entorno (calçadas, mobilidade e segurança); e acesso a serviços básicos (água, energia, saneamento, transporte).

A Resolução estabelece que os ambientes devem ser seguros, acessíveis, estimulantes e acolhedores, promovendo experiências significativas de aprendizagem, convivência e cuidado. Os espaços devem garantir condições para repouso, alimentação, higiene, brincadeiras e atividades pedagógicas. Devem estar organizados de modo a favorecer a autonomia e a interação entre as crianças e os adultos.

São exigidas condições específicas para acessibilidade, inclusive para crianças com deficiência. A composição dos ambientes deve considerar elementos como ventilação, iluminação, mobiliário apropriado, materiais pedagógicos diversificados e espaços externos adequados. A Resolução ainda prevê a segurança do mobiliário e materiais usados (protegendo quinas e eletricidade em altura segura); ambientes climatizados, ventilados e com iluminação adequada; brinquedos e livros diversos e em bom estado; espaços adequados para sono e descanso; mobiliários adaptados à altura e necessidade das crianças; banheiros e fraldários próximos às salas, com estrutura apropriada; áreas externas com sombra, sol e natureza, em proporção adequada.

Além disso, deve-se assegurar a existência de ambientes de trabalho para os profissionais e espaços apropriados para o acolhimento das famílias.

Por ser de caráter normativo e de observância obrigatória, a Resolução exige dos gestores públicos e privados um comprometimento efetivo com sua implementação. Exige, ainda, que os conselhos estaduais, distrital e municipais de educação revisem seus atos normativos e editem normas complementares que se mostrem necessárias.

2.6 O COMPROMISSO NACIONAL PELA QUALIDADE E EQUIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL (CONAQUEI)

Para dar concretude à citada Resolução CNE/CEB n. 1, de 17 de outubro de 2024, o Ministério da Educação lançou recentemente o Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (CONAQUEI)³⁴, instituído pela Portaria MEC n. 501, de 7 de julho de 2025³⁵.

O CONAQUEI tem como princípios norteadores a cooperação federativa, a valorização da diversidade, a promoção da equidade, o respeito à autonomia pedagógica e a valorização dos profissionais da educação infantil.

A adesão ao CONAQUEI é voluntária e destinada a Municípios e ao Distrito Federal, mediante a formalização de termo de compromisso. Aos entes federativos aderentes caberá diagnosticar a oferta da educação infantil em seus territórios, elaborar planos de expansão com metas e estratégias alinhadas ao PNE, promover a formação de profissionais, fortalecer práticas pedagógicas contextualizadas e compartilhar dados com o Ministério da Educação (MEC). Os Estados, por sua vez, deverão prestar assistência técnica aos Municípios, instituir comitês de governança e acompanhar a execução das ações, de forma articulada com o MEC.

A estrutura da política está organizada em cinco eixos estratégicos: (i) gestão democrática e cooperação federativa; (ii) identidade e formação profissional; (iii) proposta pedagógica e práticas educativas; (iv) avaliação da qualidade e equidade, com previsão de reconfiguração do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para a etapa da educação infantil; e (v) infraestrutura, edificações e materiais pedagógicos. O CONAQUEI prevê a realização de pesquisas e avaliações periódicas, a sistematização de boas práticas e a ampliação do financiamento federal, com previsão de investimento superior a R\$ 400 milhões anuais nos próximos ciclos orçamentários.

34 BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Educação infantil ganha política pública de qualidade e equidade. *Portal MEC*, 9 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnei/conaquei>. Acesso em: 24 jul. 2025.

35 BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 501, de 7 de julho de 2025**. Institui o Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil – Conaquei. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p.25, 9 jul. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-501-de-7-de-julho-de-2025-640773365>. Acesso em: 24 jul. 2025.

Em síntese, o CONAQUEI constitui uma iniciativa do Governo Federal para induzir a qualificação da oferta da educação infantil no País, promovendo ações articuladas entre os entes federados e estabelecendo mecanismos técnicos, pedagógicos e de gestão voltados à superação das desigualdades e à promoção de uma educação infantil inclusiva, equitativa e de qualidade socialmente referenciada. Por ser de adesão voluntária, é fundamental que o Ministério Público verifique se o Município já aderiu ao compromisso, uma vez que ele facilitará a expansão e qualificação da educação infantil no território.

3. A FALTA DE VAGAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO PROCESSO ESTRUTURAL: ESTRATÉGIAS PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO INDIVIDUAL

Importante destacar, neste momento, o tema da falta de vagas em creches e pré-escola (na educação infantil) como um grave problema jurídico a ser enfrentado a partir de três perguntas importantes:

- a) a falta de vagas na educação infantil é um problema estrutural?*
- b) o sistema de justiça tem atuado no problema de modo estrutural? e*
- c) eventual atuação estrutural pode contribuir para a desjudicialização de ações individuais no tema?*

Não há dúvida que a falta de vagas em creches e pré-escola é um inegável e grave problema jurídico³⁶, sendo objeto de atenção do sistema de justiça em geral e do Ministério Público em particular. Prova disso é que o Tema 548/STF reconhece o atendimento em creches e pré-escolas para crianças de zero a cinco anos (educação infantil) como dever do Estado e direito subjetivo fundamental dos infantes.

Trata-se, como visto, de um problema jurídico concreto diante das estatísticas atuais que apontam, no contexto do Brasil, 632.763 crianças em fila de espera para creche e, além disso, 78.237 infantes aguardando vagas na pré-escola, o que representa indiscutível e preocupante afronta ao direito constitucional à educação básica.

É, portanto, diante das estatísticas apresentadas, um grave problema constitucional (art. 208, IV, da CF/88), de indiscutível exigibilidade pelo sistema de justiça, como tem sido reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal há mais de vinte anos³⁷.

Duas conclusões iniciais são importantes: a) os dilemas atuais do direito à creche e à pré-escola são um problema jurídico no Brasil; e b) pode ser exigido individualmente (Tema 548/STF) ou por políticas públicas. A primeira delas, ainda que uma obviedade, deve ser destacada para afastar incompreensões, como, por exemplo, a ultrapassada ideia de que o problema seria uma questão meramente política e orçamentária, não interessando ao Direito. A segunda conclusão, por sua vez, remete ao desafio, diante da ausência de vagas, de conciliar demandas coletivas (de políticas públicas) e individuais.

Outro aspecto relevante é que, mesmo na perspectiva do controle judicial das políticas públicas de educação infantil, o Supremo Tribunal Federal, ao definir o Tema 698, registrou que a intervenção do

36 Segundo Didier Jr. e Fernandez: “Problema jurídico é um tipo de problema que pode ser resolvido com base no Direito”. (DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 41)

37 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Controle jurisdicional de políticas públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 102-106.

sistema de justiça em políticas públicas não fere a separação de poderes, além de criar parâmetros importantes para uma atuação judicial legítima, preferivelmente estrutural, uma vez que remete a planos de reestruturação, em vez de medidas pontuais³⁸.

Quanto aos parâmetros, que é o ponto alto do voto do Ministro Roberto Barroso, digna de menção a lição de Mendonça³⁹. Para este autor, os parâmetros fixados pelo STF foram cinco, quais sejam: (i) necessidade de comprovação nos autos judiciais da ausência ou grave deficiência do serviço, decorrente da inércia ou morosidade do Poder Público; (ii) possibilidade de universalização das medidas requeridas na ação judicial; (iii) o Judiciário pode determinar a finalidade a ser atingida, mas não as providências concretas a serem adotadas, que se encontram no limite da administrativa discricionariedade⁴⁰; (iv) parâmetros técnicos devem balizar a decisão, em razão da falta de capacidade institucional do Poder Judiciário; e (v) processo democrático de deliberação judicial.

Diante do problema apresentado, relativo à falta de vagas em creches e pré-escola, não resta dúvida de que se trata de um grave problema estrutural, de modo que parâmetros apresentados pelo Tema 698/STF podem ser úteis para seu enfrentamento, devendo-se direcionar o olhar para o tipo de conflito/problema⁴¹ que se evidencia⁴².

Os problemas coletivos estruturais são aqueles que não nascem nem se resolvem instantaneamente, do dia para a noite. Vão se consolidando com o tempo como um grave problema em estrutura social. Exige uma atuação do sistema de justiça, em particular do Ministério Público, ampla, gradual e incremental que alcance a meta de reorganização de estruturas⁴³ públicas ou privadas violadoras de direitos.

A grande fila de espera para vagas em creches e pré-escola é indicativo claro que a política pública de educação infantil (estrutura) está desorganizada no Brasil, o que tem sido aprofundado e realçado pelas inúmeras demandas individuais.

Tal problema não nasceu de um ato único e determinado (do dia para a noite), nem pode ser identificado, de forma precisa, o tempo em que citado litígio estrutural eclodiu. Precisa ser enfrentado de

38 Sobre a atuação diante de problemas estruturais e de políticas públicas, conferir: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

39 MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. Resenha da palestra "O controle judicial de políticas públicas e o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal". Revista Carioca de Direito, Rio de Janeiro, Vol. 3, n.01, jan./jun. 2022, p. 105-110.

40 Deve apostar, portanto, em um planejamento coparticipativo de reforma estrutural ou de recomposição institucional.

41 Moraes prefere usar a expressão problema, porque apresenta uma dimensão mais ampla do que conflito ou controvérsia (MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Novo Código de Processo Civil** – O Ministério Público e os métodos autocompositivos de conflito – Negociação, Mediação e Conciliação. In: SILVA, Cláudio Barros; BRASIL, Luciano de Faria (Orgs.). Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 149-185).

42 Do ponto de vista da teoria dos conflitos, Comforti identifica o enfoque estrutural dos conflitos, a partir da seguinte lição: "Por su parte, el objetivo que se persigue en el conflicto estructural es el de cambiar las estructuras sociales" (COMFORTI, Franco. **Conflictos y blockchain**: construcción de paz. Madrid: Editorial Tecnos, 2022, p. 29).

43 Segundo Vitorelli: "Estrutura, nesse conceito, pode ser uma instituição, uma política ou um programa público" (VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 5 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 65).

forma gradual, ampla, muitas vezes dependendo de estratégias nacionais, ainda que a responsabilidade seja dos Municípios, como é exemplo a Estratégia Nacional de Expansão, Qualificação e Desjudicialização da Educação Infantil (EQD), capitaneada pela Corregedoria Nacional do Ministério Público (CNMP), dentro da Campanha Primeiros Passos, da Presidência do mesmo órgão.

Litígios ou problemas estruturais, se bem compreendidos, não são simplesmente resolvidos por um ou poucos atos ou apenas geridos de forma adequada. Na verdade, faz-se mister que haja a transformação do conflito, percebendo-se, com o tempo, o potencial de mudança construtiva (a nova rota política) inerente ao litígio⁴⁴. Uma das grandes dificuldades desses problemas é que nem sempre estão na arena pública. Envolvem situações fáticas complexas, que ficam, muitas vezes, naturalizadas ou mesmo invisibilizadas, tendo os órgãos de controle papel primordial.

Litígio estrutural, portanto, é o que decorre não de um ato isolado no tempo (não nasce do dia para a noite), mas da situação de mau funcionamento da estrutura, no caso, da política pública de educação infantil, de modo que está exigindo, para sua solução, com base nas causas do problema, uma mais ampla reestruturação política⁴⁵.

São, portanto, problemas multifacetados, que possuem múltiplas consequências, sendo necessário lidar com suas causas, o que deve gerar efeitos para o futuro, no sentido de reorganizar estruturas burocráticas que têm sido grandes violadoras de direito, como é o caso do funcionamento atual da política brasileira de educação infantil.

Do ponto de vista prático, portanto, o primeiro passo é, à luz dos contornos claros do litígio (da realidade prática), fazer o diagnóstico de que determinado problema, tal qual o da falta de vagas em creche e pré-escola no Brasil, é um problema estrutural. De uma forma ou de outra, pela via de demandas individuais ou até representações para atuação coletiva, tais problemas, que estão presentes na sociedade, são perceptíveis pelo membro do Ministério Público.

Em outras palavras, o primeiro passo do Ministério Público é ter atenção com as características do litígio estrutural, fazendo um bom diagnóstico, um mapeamento das pessoas, dos problemas e dos processos envolvidos no conflito. Importa, a princípio, apaixonar-se pelo problema, só depois pela solução⁴⁶!

44 LEDERACH, John Paul. **Transformação de conflitos**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012, p. 85.

45 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; NOBRE, Ricardo José Elias. **Além da ADPF 708/DF: litigância climática, políticas públicas e desafios de preservação ambiental**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024, p. 87. No mesmo sentido, leciona Vitorelli que: "Litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido apenas de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos" (VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 5 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 65).

46 Uri Levine, mesmo distante do Direito, no campo de empreendedorismo, nos ensina (lição válida para os problemas estruturais) que um grande problema sempre atinge muita gente. Para enfrentá-lo, é preciso conversar para entender a percepção das pessoas sobre o problema (diagnóstico), só depois desenvolver uma solução (LEVINE, Uri. **Apaixone-se pelo problema, não pela solução**: o Waze para todos os empreendedores e profissionais do mundo dos negócios. Tradução de Tássia Carvalho. Porto Alegre: Citadel, 2023, p. 32).

Tão importante delinear o litígio que, diante dos debates durante a construção do Projeto de Lei n. 3/2025, que disciplina o processo estrutural no Brasil, a opção final foi, no art. 1º, § 1º, do Projeto, não por uma conceituação, mas por anunciar características do seu objeto, que é o problema estrutural: multipolaridade; impacto social, prospectividade, natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; complexidade; existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

O problema jurídico concreto, no contexto do Brasil, com o descumprimento crônico do Plano Nacional de Educação, em que quase a metade dos Municípios possuem demanda reprimida na educação e mais de 600 mil crianças aguardam em fila de espera para creche, é claramente estrutural.

Na verdade, envolve vários polos diferentes de interesse, todos eles relevantes⁴⁷ (há multipolaridade); tem impacto social (os primeiros anos de vida são cruciais para que haja o desenvolvimento cognitivo, emocional e social dos indivíduos); visa à solução para o futuro, com uma nova rota para a política de educação infantil (prospectividade); exige intervenção gradual, criativa e duradoura, já que o problema exige certo tempo para que seja desestabilizada a situação criada e estabilizada uma outra mais adequada; há certa indeterminação das consequências das medidas adotadas, exigindo um experimentalismo democrático e implementação progressiva (complexidade); e exige intervenção no modo de funcionamento da política da educação infantil, diante da situação grave de contínua e permanente irregularidade.

Compreendido que se está diante de um problema estrutural, o segundo passo é definir como se deve atuar diante da citada realidade concreta de mau funcionamento da política de educação infantil, se de forma estrutural ou não.

De fato, em tese, há quatro posturas possíveis diante da identificação de problema estrutural da dimensão daquele relativo à falta de vagas em creche e pré-escola no Brasil. Um primeiro caminho, desaconselhado por encontrar claro óbice na Constituição Federal (art. 208) e nos já analisados Temas 548 e 698 do Supremo Tribunal Federal, é, tal qual Pilatos, lavar as mãos e não fazer nada, sob o argumento de que o problema é apenas político, não cabendo ao Judiciário intervir em políticas públicas.

Uma alternativa, muito usual na prática, mas com notáveis problemas sistêmicos, é o manejo de ações judiciais ou atuações extrajudiciais individuais⁴⁸, como se o problema fosse bipolar (entre o Poder Público e o infante sem vaga) e não estrutural. Esse caminho consegue resolver pontualmente o problema de alguns dos infantes, até que as salas vão superlotando e as vagas desaparecem, como tem ocorrido no Brasil (o copo fica cheio, ou seja, inexistente capacidade instalada para cumprir ordens individuais).

47 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. Curso de Processo Estrutural. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 71.

48 Pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, que traça o panorama da tutela coletiva no Brasil, identificou que, mesmo nas ações civis públicas, tem havido uma fuga para tutela de direitos individuais, desnaturando a razão de ser da tutela coletiva (BRASIL.CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sumário executivo justiça pesquisa – direitos e garantias fundamentais – ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2017, p. 11).

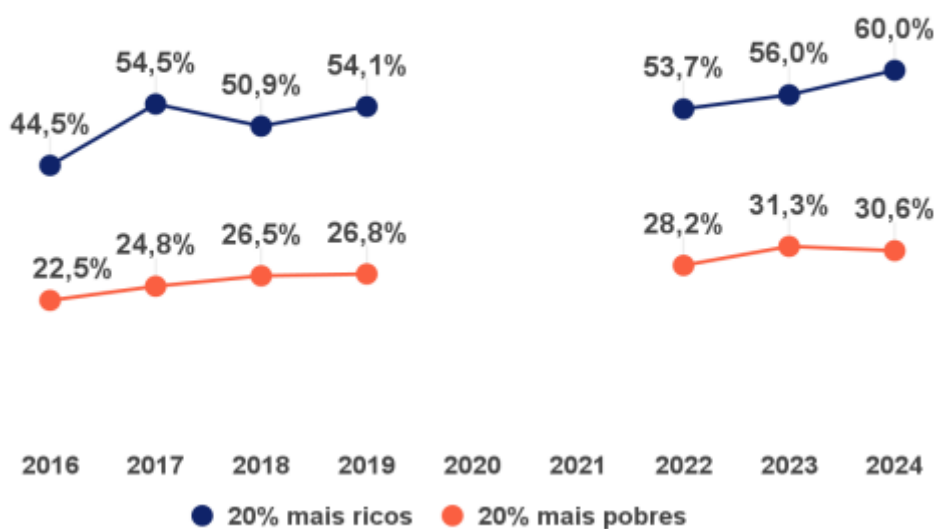
Além disso, tendo em vista que muitos Municípios possuem listas de espera (mais ou menos organizadas e transparentes) para vagas em creche, a judicialização individual pode ter como consequência apenas a “furada de fila”, o que, como efeito secundário indesejado, desestabiliza a política pública e reforça desigualdades sociais (considerando a assimetria informacional, ou seja, em geral as pessoas mais vulneráveis nem sequer sabem que podem ou têm mais dificuldades em procurar o Sistema de Justiça para assegurar esse direito).

Vale ressaltar, novamente, que a equidade deve ser um vetor para a implementação das políticas públicas e para a atuação do Ministério Público. No entanto, é possível afirmar que garantir as vagas, individualmente, apenas para aqueles que procuram o Sistema de Justiça quando há outras crianças na mesma condição, além de deslocar a gestão da política pública para o Poder Judiciário, contraria os próprios objetivos fundamentais da República de redução das desigualdades sociais (artigo 3º, III). Não por acaso, segundo dados do painel de monitoramento do Plano Nacional de Educação do INEP⁴⁹, em 2024, 60,1% das crianças de 0 a 3 anos que pertencem aos estratos sociais mais ricos do País já frequentavam a creche, enquanto esse número era de apenas 30,6% para as crianças do quintil mais pobre. E o pior: a diferença entre os ricos e os pobres matriculados em creche vem aumentando, passou de 22% para 29,4% na vigência do atual PNE. Veja-se, nesse sentido, o gráfico elaborado pelo Movimento Todos Pela Educação:

.....

49 **BRASIL.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Painel de Monitoramento do PNE. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 29 jul. 2025.

Gráfico 6: Evolução da taxa de atendimento de crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil por quintis opostos de renda (2016-2024)



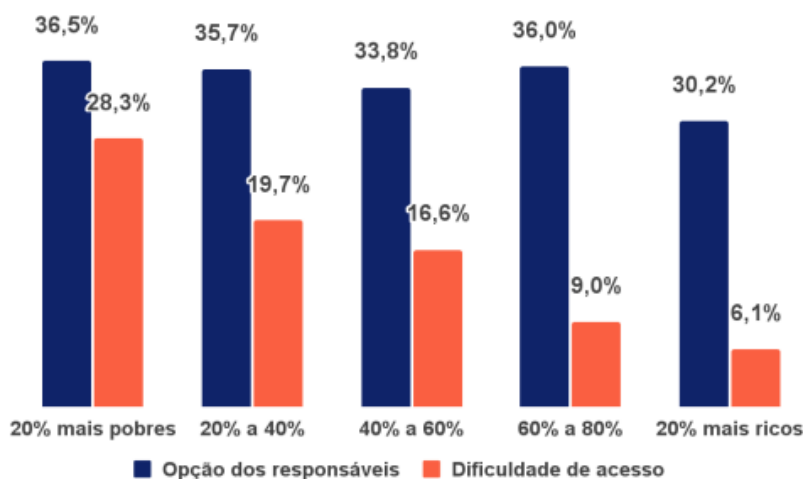
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). Elaboração: Todos Pela Educação.

Figura 7 – Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>

O mesmo estudo concluiu que, quanto menor a renda, “maior a porcentagem de crianças que, embora demandem o serviço, não conseguem ter acesso”⁵⁰: a dificuldade de acesso dos mais pobres é quase 6 (seis) vezes maior que a dos mais ricos:

50 TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama do acesso à Educação Infantil no Brasil**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025

Gráfico 8: Motivos de não frequentar a Educação Infantil para crianças de 0 a 3 anos por quintil de renda (2024)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). Elaboração: Todos Pela Educação. Dificuldade de acesso definida por: falta de escola/creche ou escola distante; falta de vaga na escola/creche; a escola/creche não aceita a criança por causa da idade.

Figura 8 – Fonte: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>

Esses indicadores demonstram com clareza a necessidade de se repensar a judicialização individual como única estratégia de afirmação do direito à educação infantil, sob pena de perpetuação e até ampliação da desigualdade social no País. Assim, como bem destacou o Desembargador Hélio do Valle Pereira, do TJSC, “a solução não estará em se permitir que se ‘furem filas’. Não sendo assim, todos poderiam vir a juízo e a natureza da fila apenas seria modificada – de administrativa para judicial. O enfrentamento dos casos em que se detecte indevida omissão por parte do Poder Público é a busca por resposta no plano da tutela coletiva, que ataque a amplitude do problema, buscando amparo para todos, não por meio de tutela casuística.”⁵¹

Portanto, ao receber uma representação individual de falta de vaga em creche, cabe ao Ministério Público “coletivizar” essa demanda, como orientam a Recomendação CNMP n. 54/2017 e a Carta de Brasília, primeiro verificando se não há outras crianças na mesma situação. E, caso constatada a existência de demanda reprimida (real ou latente), ou mesmo o descumprimento da Lei n. 14.851/2024 ou do Plano Municipal de Educação, deve instaurar o procedimento extrajudicial na tutela coletiva, podendo, nesse caso, arquivar a notícia de fato com base no artigo 4º, § 5º, da Resolução CNMP n. 174/2017, segundo o qual:

A Notícia de Fato também poderá ser arquivada quando seu objeto puder ser solucionado em atuação mais ampla e mais resolutiva, mediante ações,

51 SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 4023395-17.2017.8.24.0000**, de Campos Novos, rel. Des. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, 14 jun. 2018.

projetos e programas alinhados ao Planejamento Estratégico de cada ramo, com vistas à concretização da unidade institucional⁵².

Logo, mostra-se perfeitamente possível – e juridicamente recomendável – o não ajuizamento de ação individual ou mesmo a emissão de parecer pela improcedência do pedido formulado em ação individual proposta por outro colegitimado, a fim de preservar a idoneidade e a higidez da lista de espera, desde que essa manifestação venha atrelada a uma atuação concreta e efetiva do Ministério Público para a resolução da situação de maneira estrutural. Vale dizer: não basta ter uma ação coletiva proposta ou um TAC firmado, mas, sim, que haja a organização (com equidade) e transparência da fila de espera, além de resultados aferíveis, com a demonstração da redução gradual do número de crianças que aguardam em lista, e a previsão, por meio de plano de expansão, do atendimento de todas as crianças que necessitam a curto ou médio prazo.

Voltando às posturas possíveis para atuação ministerial, um terceiro caminho, também desaconselhável, é a utilização das ações coletivas tradicionais ou consequencialistas (ex.: buscar, por intermédio da tutela coletiva, que se garanta vagas na educação infantil para uma lista de mil crianças da fila). O grande problema desta alternativa é que logo se percebe a impossibilidade de acomodar tantas crianças nas salas e se nega a tutela coletiva (vê-se, desde logo, que o copo fica cheio). O presente caminho e o anterior (tutela individual), além de só se preocuparem com as consequências do problema, trazem, diante da grande limitação dos recursos públicos dispendidos e da capacidade instalada finita, perniciosos efeitos sistêmicos para políticas públicas, gerando verdadeiros processos desestruturais!

Dentre estas duas últimas possibilidades (ações individuais e ações coletivas tradicionais ou consequencialistas), a escolha tem sido pelos processos ou procedimentos administrativos individuais, de modo que os sujeitos processuais, estrategicamente, como lembra Vitorelli⁵³, valem-se de uma espécie de “guerra de guerrilha”, gerando vitórias a conta-gotas, já que os processos coletivos são mais complexos, lentos e polêmicos que os individuais.

O que se tem percebido, na prática, é o Ministério Público, por força da permissão para atuar na proteção de interesses individuais de crianças e adolescentes (art. 201, V, do ECA), bem como, ainda mais, a Defensoria Pública, que tem promovido até mutirões para garantir o direito a vagas em creche e pré-escola, promovendo uma verdadeira fuga para a tutela individual dos infantes. Tal estratégia se mostra boa para os agentes do sistema de justiça (mais simples), para o infante beneficiado e sua família, mas péssima para o sistema e para as mais de seiscentas mil crianças que aguardam vagas.

52 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. *Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual*, p. 3-5, edição de 21/7/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5192>. Acesso em: 29 jun. 2025.

53 VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 5 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 145.

Um último caminho, bem mais alvissareiro, é o das ações judiciais ou atuações de natureza extrajudicial estruturais. A grande verdade é que problemas estruturais, se bem compreendidos, exigem verdadeiras tutelas de reestruturação, que, naturalmente, são bem amplas, graduais, prospectivas e incrementais.

Tal atuação, com base em diagnóstico do problema, busca uma solução gradual (um regime de transição – art. 23 da LINB), que gere a estabilização de uma nova situação de fato, que seja adequada à proteção ao direito à educação infantil. É necessário, como indica o Tema 698/STF, que haja um plano consistente de reestruturação, com definição de metas factíveis, indicadores aferíveis e responsáveis claros.

O ponto de partida, portanto, é a compreensão de que uma atuação estrutural do Ministério Público brasileiro, ou mesmo do sistema de justiça pátrio, parte da evidência de que o objeto da atuação é uma estrutura social (política educacional, por exemplo) que está adoecida, desorganizada, desconforme, desestruturada, em que o mau funcionamento é a causa de todo o litígio.

Para enfrentar esse problema e alcançar a reestruturação ansiada, é preciso apostar num processo ou procedimento estrutural que não se desenvolve de modo linear (não vem do passado para o presente), mas segue de forma circular, tendo como fases: a) um diagnóstico inicial⁵⁴; b) construção dialogal e participativa de um plano de alteração (que tenha metas factíveis, indicadores aferíveis e responsáveis claros); c) a implementação, avaliação e reavaliação constantes deste plano até que se chegue à situação desejada, conforme as metas e os indicadores de avanços⁵⁵.

De uma perspectiva mais prática, é possível apresentar cinco passos para se lidar, com qualidade, com uma atuação estrutural: a) identificar, a partir do desenho da política, o problema estrutural; b) fazer um bom mapeamento do conflito e garantir a participação dos grupos atingidos; c) apostar num procedimento flexível; d) focar num planejamento de (re)estruturação, com indicadores de avanços previstos; e e) preparar-se para negociar com qualidade e profissionalismo, mesmo se houver judicialização.

Muito importante a advertência de Vitorelli⁵⁶ de que, no cenário atual, o processo estrutural representa, ao contrário do que possa parecer em um primeiro momento, a mais branda modalidade de intervenção sobre a política pública. Isso porque ela permite que se intervenha de modo ordeiro, racional e dialogado, tanto com o gestor quanto com a sociedade.

54 Sobre a importância do diagnóstico: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Diagnóstico do problema estrutural e execução judicial negociada como boas práticas: um estudo à luz da (re)estruturação da Fundac/Fundase e do Sistema Socioeducativo do Rio Grande do Norte**. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Boas práticas de autocomposição no Ministério Público. Brasília, CNMP, 2024, p. 283-309.

55 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; NOBRE, Ricardo José Elias. **Além da ADPF 708/DF: litigância climática, políticas públicas e desafios de preservação ambiental**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024, p. 95.

56 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 156.

A verdade é que a implementação de direitos que dependem de políticas públicas por uma via não estrutural, mediante ações individuais ou coletivas consequencialistas, implica desorganização institucional e aumento da litigiosidade.

Chega-se, portanto, ao momento de responder a última pergunta formulada: a ação estrutural pode contribuir para a desjudicialização de ações individuais desestruturais? A resposta positiva depende de uma nova postura do sistema de justiça!

A primeira atitude que deve ser tomada pelo membro do *Parquet* e do sistema de justiça, a partir do pensamento sistêmico, é não ser atraído pelo canto da sereia, de modo a propor ações individuais que desorganizem a política pública (ação desestrutural). É preciso perceber que a via estrutural é o caminho legítimo, democrático e seguro para o alcance de resultados sociais significativos diante do problema complexo.

Outra necessidade atitudinal é dar expressão e a devida importância à previsão do art. 139, X, do CPC⁵⁷, tanto no que se refere ao dever de comunicação dos juízes ou até de outros integrantes do sistema de justiça acerca da existência de diversas demandas de natureza repetitiva, como acontece nas relativas a vagas na educação infantil, assim como na postura, notadamente do Ministério Público, que deve, efetivamente, com olhar sobre o problema estrutural que está na base das demandas repetitivas, atuar pela via da solução coletiva estrutural, inclusive a judicial.

É preciso ouvir, refletir e agir para superar crítica corrente de que a comunicação prevista no art. 139, X, do CPC não tem surtido o efeito desejado, pois os legitimados, como o Ministério Público, não têm proposto a ação coletiva respectiva. É preciso ser responsivo a essas comunicações! Mas qual o valor da ação coletiva estrutural em face de demandas individuais repetitivas?

Sabe-se que, diferentemente dos Estados Unidos, o processo coletivo (estrutural) no Brasil não obsta ações individuais. Como as ações que demandam vagas em creches e na pré-escola podem ser economicamente viáveis, findam sendo ajuizadas em profusão. O detalhe é que, apesar das discordâncias doutrinárias, **a ação coletiva estrutural tem bom potencial para suspender os processos individuais, na linha dos Temas 60⁵⁸, 589⁵⁹ e 923⁶⁰ do Superior Tribunal de Justiça**, o que é importante para a tutela

57 Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...). X – quando se deparar com diversas demandas repetitivas, oficial o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva (BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 29 jul. 2025).

58 Tema 60/STJ. Tese: Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva.

59 Tema 589/STJ. Tese: Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva.

60 Tema 923/STJ. Tese: Até o trânsito em julgado das ações civis públicas n. 5004891-93.2011.4004.7000 e n. 2001.70.00.019188-2, em tramitação na Vara Federal Ambiental, Agrária e Residual de Curitiba, atinentes à macrolide geradora de processos multitudinários em razão de suposta exposição à contaminação ambiental, decorrente da exploração de jazida de chumbo no Município de Adrianópolis-PR, deverão ficar suspensas as ações individuais.

estrutural. Aliás, vale destacar que o Tema 589/STJ trata especificamente de demanda relacionada ao direito à educação, no caso o ajuizamento simultâneo de diversas ações individuais e de uma ação civil pública pelo MPRS para garantir o pagamento do piso salarial do magistério.

Mesmo que eventualmente o Juízo inicial não tenha competência plena para conhecer da ação, é possível valer-se da previsão (pouco utilizada no dia a dia forense) da prática de atos concertados entre juízes cooperantes, que prevê expressamente a possibilidade de centralização de processos repetitivos (CPC, artigo 69, IV, § 2º, VI).

É deveras relevante atentar para a importância da postura institucional de pedir a suspensão dos processos individuais, diante a ação coletiva estrutural ajuizada, na linha dos temas do Superior Tribunal de Justiça antes citados. A grande verdade é que a enorme judicialização individual drena os recursos públicos destinados para a implementação da política municipal de educação infantil, comprometendo os resultados da tutela jurídica estrutural.

Não adianta ou, no mínimo, haverá um grande obstáculo se os recursos não forem suficientes ou se os gastos com decisões judiciais não forem estancados, já que podem comprometer todo núcleo do plano de reestruturação, ainda que se tenha metas factíveis, indicadores aferíveis e os responsáveis bem claros.

Uma última possibilidade atitudinal, menos usual na prática, é avaliar uma possível realização de negócio jurídico processual para converter ação individual em ação coletiva estrutural, o que é possível quando ajuizada por instituições como o Ministério Público ou até a Defensoria Pública, que são legitimados para ação coletiva⁶¹.

Cumpra concluir, portanto, que a falta de vagas em creches e pré-escola no Brasil é um problema jurídico-estrutural. O grande desafio é abandonar a tendência de apostar em atuações desestruturais (ações individuais ou outras atuações coletivas tradicionais ou consequencialistas) e, de forma mais legítima, democrática e responsável, privilegiar a atuação pela via da tutela coletiva estrutural.

O detalhe é que a atuação estrutural do Ministério Público, ou mesmo de outros integrantes do sistema de justiça, não pode ser mais intuitiva. É preciso ponderar que já se tem técnicas desenvolvidas para que se atue, a partir das causas do problema, de forma dialógica, participativa e estrutural.

A tutela coletiva estrutural do direito fundamental à educação infantil, se levada a efeito com ética, profissionalismo, estratégia e de modo institucionalizado no Ministério Público brasileiro, por meio, por exemplo, de estratégias nacionais como antes citado, pode, inclusive, resultar, por força dos Temas 60, 589 e 923 do STJ, na suspensão dos processos e quiçá numa ampla desjudicialização individual do problema estrutural, o que é um passo decisivo para que existam recursos que viabilizem planos estruturais consistentes, que gerem resultados sociais significativos na área da educação infantil.

61 Um exemplo onde tal negócio processual ocorreu foi o Processo nº 08015013120174058100, que tramita na 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará. Com base no art. 190, do CPC, foi convertida em coletiva ação individual para oferta de leito de UTI no Estado, a pedido da Defensoria Pública da União. Esse caso foi conduzido pela Juíza Federal e atual Conselheira do CNMP Cíntia Brunetta.

4. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A efetivação do Direito Fundamental à Educação está diretamente vinculada à formulação, à execução e ao monitoramento da política fiscal. Dessa forma, a fiscalização da aplicação das normativas de financiamento da educação não pode estar dissociada do controle do cumprimento dos princípios e das regras que estruturam esse direito no ordenamento jurídico brasileiro.

A perspectiva de atuação do Ministério Público deve perpassar desde a análise da constitucionalidade de políticas de governo e de alterações legislativas até a verificação dos critérios de alocação. Sob uma perspectiva macro de controle e garantia do mínimo constitucional do direito fundamental em questão, qualquer iniciativa que implique redução de receitas destinadas à educação deve considerar a estimativa periódica dos recursos necessários, os indicadores de cumprimento dos deveres constitucionais e a manutenção do núcleo do gasto social, em respeito ao princípio da proibição do retrocesso (CF/88, arts. 205, 206, 208 e 214⁶²).

Da mesma maneira e sob a mesma fundamentação técnica de correlação entre política fiscal e efetivação do direito à educação, a não adesão de entes federativos a programas educacionais deve ser devidamente justificada, levando em conta a realidade local e as metas do Plano Nacional de Educação (Enunciado COPEDUC/GNDH/CNPG 06/23⁶³). As despesas discricionárias incluídas nos recursos vinculados à educação devem, nessa mesma esteira, ser analisadas quanto ao risco de comprometimento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE). Nessas situações presume-se sua irregularidade de forma relativa sempre que houver descumprimento de metas, estratégias ou demais obrigações legais, cabendo o afastamento dessa presunção apenas mediante justificativa devidamente fundamentada (Enunciados COPEDUC/GNDH/CNPG n. 02/23⁶⁴ e 05/22⁶⁵).

Portanto, o conhecimento sobre a sistemática de financiamento da educação, suas fontes de recursos, seus programas governamentais e seus mecanismos de vinculação e seu controle é essencial para uma atuação eficaz do Ministério Público na defesa do direito fundamental à educação em suas diversas esferas de atuação. A correta compreensão das normas orçamentárias e dos instrumentos de fiscalização

62 **BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

63 **BRASIL.** Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG. Comissão Permanente da Educação – COPEDUC; Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH. *Enunciado COPEDUC/GNDH/CNPG nº 06/2023*. Disponível em: https://cnp.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Enunciado_06_COPEDUC.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.

64 **BRASIL.** Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG. Comissão Permanente da Educação – COPEDUC; Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH. *Enunciado COPEDUC/GNDH/CNPG nº 02/2023*. Disponível em: <https://cnp.org.br/wp-content/uploads/2025/04/Enunciado-02-2023-GNDH-Lei-henry-Borel.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

65 **BRASIL.** Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG. Comissão Permanente da Educação – COPEDUC; Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH. *Enunciado COPEDUC/GNDH/CNPG nº 05/2022*. Disponível em: https://cnp.org.br/wp-content/uploads/2024/10/5_Enunciado_05-2022_GNDH_-_COPEDUC_-_Financiamento_da_Educao_e_proibicao_de_retrocesso.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.

possibilita a identificação de omissões, desvios ou subutilização de recursos, assegurando que os valores destinados à educação sejam aplicados de forma eficiente, equitativa e em conformidade com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e regramento constitucional correlato (arts. 205 e segs., CF/98).

4.2 BREVE RESUMO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

O financiamento da educação pública no Brasil é regido por um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que estabelecem a vinculação mínima de recursos, os critérios de alocação e os mecanismos de controle, visando à universalização do ensino e à melhoria da qualidade educacional. O principal dispositivo constitucional que regulamenta a temática é o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que determina que a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita líquida de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE), enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar, no mínimo, 25% de suas receitas resultantes de impostos a essa finalidade. Outra premissa importante de toda a estrutura de financiamento da educação é a função redistributiva e supletiva da União, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º, da CF/88).

Entendido que a Constituição Federal, para garantir a efetivação do Direito Fundamental à Educação nela reconhecido, vinculou recursos ao MDE, resta compreender o que é MDE. Essa definição está na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96), em seu art. 70. Segundo ali consta, considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; g) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; h) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar; e i) realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura.

O artigo 71 do mesmo dispositivo legal, por sua vez, traz, de forma expressa, o que **não é considerado despesa destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino**. Portanto, não podem ser custeados com a verba vinculada ao MDE: a) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino ou

quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; b) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; c) formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; e) obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e f) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Portanto, para se compreender a estrutura de financiamento da educação no Brasil, é preciso catalogar as fontes de recursos e a aplicação mínima (piso constitucional) por ente federado, considerando-se as respectivas competências materiais de oferta, e correlacionar tais informações com os principais mecanismos de financiamento, FUNDEB e Salário-Educação. O sistema normativo de financiamento da educação contém normas gerais, aplicáveis também à educação infantil, além de regramentos específicos para essa etapa da educação básica.

4.2.1 O FUNDEB

A Lei n. 14.113/2020 regulamenta o Novo FUNDEB, aprovado pela Emenda Constitucional n. 108/2020, que tornou permanente o principal mecanismo de financiamento da educação básica pública. O Novo FUNDEB promoveu mudanças significativas no financiamento da educação básica, consolidando-se como uma política pública permanente e essencial para a equidade e a qualidade do ensino.

Pois bem, fundo é um instrumento de gestão financeira e, dentro do Direito Financeiro, o conceito de fundo é caracterizado pela reunião de receitas de fontes diversas alocadas para um fim específico. Por isso é comum a utilização da expressão “Cesta-FUNDEB”.

Definida sua natureza, a melhor forma de se entender o FUNDEB é com a catalogação sistemática de estruturação do FUNDEB com esteio no artigo 212 da CF/88 (MDE) com correlação das competências materiais dos entes federados. Outro ponto é não se confundir as receitas que compõem a Cesta-FUNDEB com aquelas que estão vinculadas à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE). Uma tabela pode ajudar a compreender melhor o instituto.

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA E PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
EXPANSÃO, QUALIFICAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA

Ente Federado	MDE e piso constitucional	Correlação com o FUNDEB e formação da Cesta-FUNDEB	Impostos/transferências que NÃO integram a Cesta-FUNDEB – mas constituem recursos vinculados ao MDE	Competências materiais de oferta (CF/88 e LDB)
União	Mínimo de 18% de todos os impostos federais	Complementações feitas pela União aos 27 fundos que compõem o FUNDEB no patamar de 23% até 2026 – subdividido nas seguintes complementações: • VAAF: 10% • VAAT: 10,5% • VAAR: 2,5%	---	Organização do sistema federal de ensino Oferta do Ensino Superior Redistribuição e complementação de recursos com vistas à redução de desigualdades de oportunidades educacionais
Estados	Mínimo de 25% da receita de impostos e transferências	Cesta-FUNDEB - composta por 20% dos seguintes impostos e transferências: • ICMS • IPVA • ITCM, Adicional (até 2%) na alíquota do ICMS (art. 82, § 1º, ADCT) • FPE (transferência) • IPI-Exportação (transferência)	IRRF (transferência da União)	Oferta do ensino fundamental e, com prioridade, o ensino médio
Municípios	Mínimo de 25% da receita de impostos e transferências	Cesta-FUNDEB - composta por 20% das seguintes transferências: • FPM (transferência da União) • ITR (transferência da União) • IPVA (transferência do Estado) • ICMS (transferência do Estado) • IPI-Exp. (transferência do Estado)	• IPTU • ITBI • ISS • IRRF (transferência da União)	Oferta da Educação Infantil e, com prioridade, do Ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Com relação à União, observando-se também suas competências materiais de oferta e o dever de financiamento de programas próprios (educação superior), é possível a utilização do máximo de 30% do valor da complementação ao FUNDEB para aplicação mínima na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 4º, § 3º, da Lei do FUNDEB).

Dentre as principais inovações destaca-se o aumento da complementação da União, que passou de 10% para 23% da arrecadação dos fundos estaduais até 2026 (art. 212-A, CF/88). Esse aumento de complementação se materializa por meio de três modalidades de complementação, o VAAF (Valor Anual por Aluno FUNDEB), o VAAT (Valor Aluno Ano Total) e o VAAR (Valor Aluno Ano por Resultado). Segue sistematização das complementações e os respectivos requisitos para recebimento pelos entes, denominados pela lei de condicionalidades.

Complementação	Conceito	Porcentagem da Complementação e Evolução até 2026	Condicionalidades
VAAF (Valor Aluno-Ano FUNDEB) Lei 14.113/20, art. 12	Distribuição de recursos da União para Estados e Municípios que não atingirem o VAAF-MIN nacional	Mantém-se fixo em 10% do total dos recursos do FUNDEB ao longo dos anos	Baseia-se no VAAF-MIN de cada Estado; recebe a complementação o ente que não atingir esse valor
VAAT (Valor Aluno-Ano Total) Lei 14.113/20, art. 13	Considera todas as receitas vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino para distribuir recursos às redes de ensino com menor capacidade fiscal	2021: 2% 2022: 5% 2023: 6,25% 2024: 7,5% 2025: 9% 2026 e segs.: 10,5%	Transmissão de dados fiscais ao SIOPE e SICONFI; VAAT menor que o VAAT-MIN nacional (art. 163-A, CF/88)

VAAR (Valor Aluno-Ano por Resultado) Lei 14.113/20, art. 14	Distribui recursos com base em indicadores de aprendizagem e redução de desigualdades educacionais, independentemente da capacidade arrecadatória dos entes.		. provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
		2021: 0%	. participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
		2022: 0%	
		2023: 0,75%	. redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
		2024: 1,5%	
		2025: 2%	. regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020;
		2026 e segs.: 2,5%	. referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

O **VAAF-MIN** (valor anual mínimo por aluno do FUNDEB) é calculado com base na divisão dos recursos financeiros disponíveis pela quantidade de alunos matriculados na escola, de modo que o ente receberá a complementação sempre que não alcançar o referido valor, conforme definição (padrão) nacional. Para o **VAAT**, as condicionalidades são, em verdade, regras específicas de publicidade, hoje transpostas também como normas impositivas de publicidade previstas na Constituição Federal (art. 163-A, CF/88). Quanto ao **VAAR**, as condicionalidades devem ser cumpridas cumulativamente e a complementação, diferente do VAAF e do VAAT, independe da capacidade arrecadatória do ente. Portanto, todos os entes estão

aptos a receber a condicionalidade VAAR. Há apenas um detalhe, o atendimento às condicionalidades (art. 14, § 1º, e incisos) não garante, por si só, o recebimento da complementação VAAR pelo ente, pois é preciso que ele apresente melhoria de indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades, atendendo também ao artigo 5º, inciso III, da Lei FUNDEB.

A **educação infantil** recebeu maior atenção no novo FUNDEB, com regramento específico, por meio da determinação de que **50% da complementação do VAAT seja destinada ao financiamento desta etapa da educação básica** (art. 10, § 1º, da Lei n. 14.113/2020), reforçando o compromisso constitucional com a universalização da educação básica obrigatória e a expansão do atendimento à primeira infância (art. 208, IV, da CF/88). Também **15% do VAAT deve ser destinado a investimentos de capital**.

Além disso, a nova regulamentação estabelece que **70% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação**.

4.2.2 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O Salário-Educação, conforme disposto no artigo 212, § 5º, da CF/88, é uma contribuição social com alíquota de 2,5%, incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no mês, aos empregados, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública. Os recursos do Salário-Educação são distribuídos da seguinte forma:

SALÁRIO-EDUCAÇÃO – Contribuição Social (art. 212, § 5º, CF/88).		
Destinação	Entidade receptora	Finalidade
10% da arrecadação líquida	FNDE	Financiamento de projetos, programas e ações da educação básica
90% da arrecadação líquida	Quota Federal - FNDE: 1/3	Destinado ao financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os Municípios, Estados e regiões brasileiras
	Quota Estadual e Municipal: 2/3	Creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º, da CF).

A Contribuição Social do Salário-Educação não é utilizada na complementação da União aos Fundos (art. 4º, § 2º, Lei do FUNDEB).

Conhecer o Salário-Educação é o passo inicial para compreender uma das principais dimensões da função redistributiva e supletiva da União. Ele destina-se ao financiamento de diversos programas relacionados à aquisição de material didático, ao transporte de alunos, à merenda escolar, à capacitação de professores, à construção, à reforma ou ampliação de escolas e à manutenção ou compra de veículos

escolares. Destaca-se, por exemplo, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁶⁶.

4.3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Os institutos de financiamento da educação não se configuram apenas como instrumentos de concretização do direito educacional em si, mas também como mecanismos eficientes para a atuação do Ministério Público. Observe-se, por exemplo, que as condicionalidades do VAAT consistem essencialmente em obrigações de transparência no que concerne aos dados contábeis, orçamentários e fiscais relacionados à educação. Dessa forma, a fiscalização anual das condicionalidades do VAAT, por meio de Procedimento Próprio, assegura não apenas o potencial recebimento da complementação VAAT (valores destinados à educação local), mas também a devida publicidade e conhecimento dos dados referentes ao financiamento da educação. Serve, portanto, a toda base de atuação na garantia do Direito Fundamental à Educação.

De modo análogo, as condicionalidades do VAAR, diretamente associadas aos resultados educacionais, impõem a outros órgãos a obrigação de catalogar e aferir a qualidade da educação na localidade de atuação do Promotor ou da Promotora de Justiça. O FNDE divulga anualmente, em seu sítio oficial, os dados relativos ao cumprimento da gestão democrática (Lei do FUNDEB, art. 14, § 1º, inciso I⁶⁷), à redução das desigualdades educacionais (inciso III) e à porcentagem de participação no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (inciso II), o que garante maior precisão na apuração da proficiência do ensino, entre outros indicadores (desigualdades etc.).

As Secretarias de Estado de Educação e/ou de Planejamento/Fazenda, por sua vez, devem se valer de um índice de qualidade da educação local, conforme o disposto no denominado ICMS Educacional (Lei do FUNDEB, art. 14, § 1º, inciso IV), de modo a permitir a distribuição de parte do ICMS com base em critérios de desempenho educacional. Dessa forma, essas secretarias têm o dever de publicar anualmente um mapeamento da educação de cada ente municipal, conforme o referido índice. Assim, a fiscalização do cumprimento da condicionalidade VAAR correspondente garante tanto o recebimento de valores expressivos para a educação local, mediante repasses e complementações de verbas da União, quanto a

66 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) não pode ser considerado MDE, por expressa disposição do artigo 71 da LDB. Não obstante, a Contribuição Social, natureza do Salário-Educação, não é, como bem sabemos, imposto, pelo que, em tese, é possível sua utilização para tal fim, sem violação do artigo 212 da Constituição Federal.

67 BRASIL. *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

identificação de hipóteses de atuação ministerial, viabilizando o mapeamento das deficiências educacionais locais com base em dados oficiais.

As condicionalidades do VAAR e do VAAT devem ter seu cumprimento comprovado anualmente, razão pela qual a fiscalização contínua é imprescindível. No tocante ao VAAT, um percentual definido anualmente, conforme o Índice de Educação Infantil, deve ser obrigatoriamente destinado à Educação Infantil, sendo, portanto, uma verba com destinação constitucional vinculada. Eventuais desvios de finalidade devem ser objeto de fiscalização, uma vez que é instrumento estratégico para o cumprimento das metas relativas à oferta de vagas e à qualidade da Educação Infantil.

Os levantamentos de dados referentes ao cumprimento das condicionalidades do VAAR e do VAAT podem ser consultados no sítio oficial do FNDE, bem como a aplicação das respectivas verbas, por meio do sistema SIOPE, disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>.

Conforme a Nota Técnica n. 01/2025 - GTI FUNDEF/FUNDEB – 1ª CCR/MPF, em consonância com o artigo 32 da Lei do FUNDEB, compete ao Ministério Público Brasileiro a fiscalização do cumprimento das condicionalidades do VAAR e do VAAT. Ao Ministério Público Estadual cabe atuar nos casos de descumprimento das condicionalidades e na persecução das respectivas consequências jurídicas. Por sua vez, uma vez cumpridas as condicionalidades e efetivado o recebimento das complementações oriundas da União, incumbe ao Ministério Público Federal atuar nas esferas cível e criminal em situações de desvio de finalidade ou uso indevido dos recursos correspondentes.

Outro aspecto relevante da atuação ministerial refere-se à defesa da valorização dos profissionais da educação. É equivocada a interpretação segundo a qual não haveria interesse público que justificasse a atuação do Ministério Público em casos de descumprimento do piso do magistério ou das normas correlatas. Isso porque a valorização dos profissionais da educação e a garantia do piso salarial do magistério são princípios constitucionais expressos (CF, art. 206, incisos V e VIII), além de estarem diretamente vinculados à destinação obrigatória de 70% das verbas do FUNDEB. Ademais, a efetiva valorização do magistério traduz-se em condição essencial para a garantia da eficácia do direito fundamental à educação, especialmente no que se refere à qualidade do ensino. A fiscalização do cumprimento desses princípios, assim como da correta destinação dos 70% das verbas do FUNDEB, merece especial atenção na Educação Infantil, em virtude do histórico de estratégias utilizadas para evitar a contratação de docentes nessa etapa, contexto em que se destaca a Resolução CNE/CEB n. 1/24.

Quanto à destinação do Salário-Educação, a correlação entre cada objetivo de atuação na defesa da educação e a existência de programas, projetos ou ações promovidas pelo Governo Federal, por meio do MEC ou do FNDE, deve ser analisada. Programas voltados à repactuação de obras paralisadas, construção de unidades escolares, transporte escolar e alimentação escolar, entre outros, são concebidos e articulados para viabilizar, em tese, a concretização dos respectivos objetivos em todas as redes de ensino. Dessa forma, consideram-se incompletos os procedimentos ministeriais que não estabelecem a devida correlação entre os programas de governo, oriundos da função supletiva e redistributiva da União,

e os respectivos objetos de atuação — seja sob a perspectiva de uma atuação resolutiva, que se apoia no caráter indutor da efetividade das políticas públicas, seja para o sopesamento da discricionariedade regrada quanto à adesão, ou não, aos programas correlatos.

A transparência e o controle na aplicação dos recursos da educação são assegurados por meio de mecanismos internos, externos e sociais. A fiscalização é exercida pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas, bem como pelo controle interno dos próprios entes federativos e pelo controle social, a exemplo do realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), conforme disposto no artigo 33 da Lei n. 14.113/2020. A articulação com tais órgãos constitui estratégia relevante para a atuação do Promotor ou da Promotora de Justiça.

Por fim, no que concerne ao sistema legal de fiscalização do financiamento da educação, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) exige a publicação periódica de relatórios financeiros, tais como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), além da obrigatoriedade de divulgação das informações sobre a execução dos recursos educacionais nos portais de transparência dos entes federativos. No âmbito da estrutura orçamentária, o direito à educação é assegurado por meio de três instrumentos fundamentais de planejamento e execução do orçamento público: o Plano Plurianual (PPA), que estabelece diretrizes e metas educacionais de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as prioridades governamentais e orienta a alocação de recursos para o exercício financeiro subsequente; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que especifica os valores destinados à educação a cada ano, distribuindo-os de acordo com a classificação institucional, funcional, programática e econômica.

5. VAGAS EM TEMPO INTEGRAL E PARCIAL

Uma problemática recorrente na garantia de acesso a todas as crianças à creche diz respeito à existência de vagas em tempo parcial, quando as famílias, em geral, buscam vagas em período integral.

Ao tratar da educação infantil, a LDB previu o atendimento à criança em turno parcial (de quatro horas) e em turno integral (de sete horas) (art. 31, III). Desse modo, diante da redação da LDB, entende-se que deverão ser oferecidas, pelo Município, vagas nas duas formas (parcial e integral), de forma que seja mais bem atendido o interesse da criança e de sua família, uma vez que, além do viés educacional, a assistência aos filhos em creches e em pré-escolas é, também, um direito constitucional do trabalhador (art. 7º, inc. XXV, CF/88).

No entanto, a legislação não impõe necessariamente ao Município a oferta em turno de preferência do responsável legal: conforme estabelece o art. 227 da Constituição Federal, a família também deve contribuir para a concretização do direito à educação da criança, compatibilizando suas rotinas para atender às necessidades do filho.

Foi nesse sentido que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao julgar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 0025410-61.2016.8.24.00001, extraiu como conclusão o Enunciado X do Grupo de Câmaras de Direito Público, com o seguinte teor: “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 aqueles que compõe o núcleo familiar de que participa o(a) infante, analisando-se o caso concreto”.

Assim, pode-se afirmar que o direito subjetivo à educação já se concretiza com a oferta de vaga em período parcial. Contudo, sempre que ficar demonstrada a necessidade, deverá ser garantido à criança (e à sua família) a oferta de vaga em período integral, de forma que o Município deverá fixar critérios objetivos para priorizar o acesso às vagas em período integral.

Dessa maneira, o período parcial pode ser oferecido em face da realidade local, ao passo que o período integral deve ser indicado, por exemplo, para crianças em situação de maior vulnerabilidade ou em situação de risco social ou pessoal, na forma explicada por Luiz Antonio Miguel Ferreira e Vital Didonet:

O período parcial pode ser o atendimento padrão, em face da realidade nacional, sendo que o período integral deve ser progressivamente ampliado, e indicado preferencialmente para as crianças em situação de maior vulnerabilidade, ou em situação de risco social ou pessoal, podendo compreender:

ALTA VULNERABILIDADE SOCIAL: a família cuja renda per capita seja igual ou inferior a meio salário mínimo nacional.

MÉDIA VULNERABILIDADE SOCIAL: a família com baixa renda e em ascensão social por meio do trabalho, assim considerada aquela cuja renda per capita seja superior a meio salário mínimo nacional e igual ou inferior a um salário mínimo nacional e cujos pais trabalham e não podem permanecer com a criança.

SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL OU PESSOAL: as hipóteses previstas no artigo 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente.⁶⁸

Igualmente, estando garantido o acesso à educação infantil, ao menos, no turno parcial, é possível convocar outras políticas públicas para atenderem, no período do contraturno, a essas crianças e suas famílias, não mais na esfera da educação, mas, sim, sob a ótica do cuidado.

No campo das políticas da assistência social, é possível sugerir a inclusão das crianças (e suas famílias) no Serviço de Convivência Fortalecimento de Vínculos (SCFV), serviço da Proteção Social Básica que, em regra, é oferecido pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Por meio do SCFV são oferecidos vários serviços, realizados em grupo e de acordo com o ciclo de vida do usuário (crianças, adolescentes, adultos e idosos), que complementam o trabalho social realizado com famílias e buscam prevenir a ocorrência de situações de risco social.

Por isso, reitera-se ser importante que as crianças atendidas pelo SCFV estejam, ao menos, matriculadas em turno parcial em um estabelecimento regular de ensino infantil, sob risco de lhes estarem sendo negado o direito à educação. Da mesma forma, nem todas as crianças que estão matriculadas em turno parcial deverão ser encaminhadas ao serviço, mas apenas aquelas cujas famílias se encontrem em situação de vulnerabilidade e se enquadrem nos critérios da política de assistência social.

Mas importa reforçar, também neste ponto, **a importância de levar a discussão para o plano da tutela coletiva**: o Município deve estabelecer regras mínimas para avaliar a real necessidade das famílias e definir se disponibilizará vaga em tempo integral ou parcial, cabendo, igualmente, a avaliação acerca do cumprimento da Meta 6 do Plano Nacional de Educação pelo ente. Assim, não devem ser admitidas práticas que impliquem retrocesso na progressiva expansão do tempo integral: há municípios que têm reduzido significativamente o número de matrículas em tempo integral na educação infantil para ampliar, com os mesmos recursos e a mesma estrutura, o número de vagas em tempo parcial no território.

A Meta 6 do PNE objetiva a ampliação da oferta de educação em tempo integral para, pelo menos, 25% dos estudantes que frequentam escolas públicas e atingir o patamar mínimo de 50% das escolas públicas com oferta de educação em tempo integral (ETI).

O Conselho Nacional de Educação (CNE) já ponderava, em 2010, que a escola brasileira é uma das com menor média diária de trabalho escolar e que, especialmente nas regiões com maiores índices de vulnerabilidade social, a ampliação da jornada escolar tende a contribuir significativamente para a melhoria da aprendizagem e para a redução dos indicadores de desigualdade social⁶⁹.

68 FERREIRA, Luiz Antonio Miguel; DIDONET, Vital. **Educação infantil, período integral e parcial**. Disponível em <https://issuu.com/ongavante/docs/educacao-infantil-perodo-integr>. Acesso em: 29 jun. 2025.

69 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Parecer CNE/CEB nº 11/2010, de 7 de julho de 2010*. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 jul. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6324-pceb-011-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29 jul. 2025.

No entanto, o INEP, em relatório divulgado sobre o monitoramento do PNE, enfatiza que os resultados dos indicadores da Meta 6 estão longe de serem alcançados. “Tais resultados [...] indicam que o atingimento dessas metas exigirá um grande esforço dos governantes e gestores educacionais na ampliação da oferta da educação em tempo integral até 2024”⁷⁰.

Assim, a solução estrutural a ser perseguida pelo Ministério Público deve estar novamente conectada à elaboração, pelo Município, de planejamento específico para a Meta 6 do PNE e suas estratégias com objetivos de curto, médio e longo prazo e definição de cronograma e responsáveis, com base nas matrículas necessárias para alcançar a referida meta, distribuídas de forma proporcional entre todas as etapas da educação básica, vedado o retrocesso em matrículas da educação infantil.

Para o alcance desse objetivo, o MEC lançou, em 2023, o Programa Escola em Tempo Integral, que fornece assistência técnica e financeira aos Municípios com vistas à expansão das vagas em período integral. As normativas e orientações do programa⁷¹ podem auxiliar na construção da política municipal.

Da mesma forma, o CNE lançou recentemente a Resolução CNE/CEB n. 7, de 1º de agosto de 2025⁷², que institui as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação Integral em Tempo Integral na Educação Básica, as quais podem e devem ser utilizadas como parâmetro para a regulamentação local da política de tempo integral nos Estados e Municípios.

70 Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022. 572 p.

71 Disponíveis em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral>

72 BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução CNE/CEB nº 7, de 1º de agosto de 2025*. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação Integral em Tempo Integral na Educação Básica. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne-ceb-n-7-de-1-de-agosto-de-2025-645940688>. Acesso em 5 ago. 2025.

6. PLANO DE EXPANSÃO: DIAGNÓSTICO, GESTÃO DE VAGAS, ORGANIZAÇÃO DA FILA DE ESPERA, CONVENIAMENTO E AMPLIAÇÃO ESTRUTURAL

Os tópicos anteriores evidenciam a importância da atuação do Ministério Público, no tocante à garantia do direito à educação, no que diz respeito à falta de vagas para crianças na educação infantil, principalmente para as creches. Situação surgida de um contexto histórico brasileiro que não entendia ser direito subjetivo da criança de 0 a 3 anos de idade estar na escola.

Nesse ponto, como visto, consolida a discussão a importante decisão do STF, no RE 1008166, Tema 548 de repercussão geral. Outra importante decisão da Suprema Corte, também já discutida, diz respeito ao Tema 698, RE 684612. Em síntese, sedimenta que se tratando de ausência ou deficiência no serviço público deve o Poder Judiciário, em suas decisões, apontar as finalidades a serem alcançadas e que a Administração Pública apresente plano ou meios adequados de se atingir o resultado, evitando a determinação de medidas pontuais.

Essas decisões encontram eco, atualmente, em recente Lei n. 14.851/2024, atinente à política educacional. Entre outros aspectos, prevê “Apurada a demanda não atendida por vagas em creche na educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, o Distrito Federal e cada Município realizarão, na respectiva instância, **o planejamento da expansão da oferta de vagas para a educação infantil pública, em cooperação federativa**” (art. 4º). Apesar da parte final do dispositivo, a gerar ainda discussões jurídicas e políticas, fato é que a obrigação primária quanto à oferta da educação infantil é do Município (art. 54, IV, 208, III, Lei 8.069/90; art. 11, V, Lei 9.394/96; art. 208, IV, e 211, § 2º, CF).

Ainda mais recentemente, como visto acima, o Ministério da Educação lançou o Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (CONAQUEI), instituído pela Portaria MEC n. 501, de 7 de julho de 2025. É fundamental que o Município adira ao compromisso, pois o programa está alinhado ao proposto neste Manual, ou seja, a expansão qualificada de vagas em creche e pré-escola, cabendo ao Ministério Público induzir a adesão do ente, caso ainda não tenha ocorrido.

As decisões (políticas, legislativas e judiciais) acima perpassam a atuação extrajudicial do Ministério Público: a Instituição também deve buscar consensualmente, de forma negociada, e visando a eficazes resultados, como já se tem visto por várias experiências Brasil afora, a efetivação das políticas públicas e a garantia dos direitos sociais. É o reflexo da atuação em demandas estruturantes também fora do processo judicial.

Essa atuação na seara educacional, hoje, decorre de exigência tanto do Plano Nacional de Educação (Lei n. 13.005/2014 e Lei n. 14.934/2024) como da recente Lei n. 14.851/2024. Ainda, já era prevista em normas do próprio CNMP, como a Carta de Brasília, as Recomendações n. 54/2017 e 112/2024 e a

Resolução n. 118/2014, que também impõem um atuar estratégico e planejado do Ministério Público, buscando sempre o diálogo e a negociação, com vistas à resolutividade.

Essas medidas, tratando-se de garantia do acesso à escola pública e de qualidade, com vagas suficientes para atender às crianças que delas necessitam, não devem ser adotadas se e quando existir fila de espera, mas, também, visando prevenir sua existência, quando houver indicativos de necessidade de organização desse serviço a partir de evidências extraídas do contexto social, como o descumprimento do Plano Nacional ou Municipal de Educação (inclusive quanto à realização de busca ativa); ou quando outros fatores, como o número crescente de demandas que chega ao Poder Judiciário em busca de vagas, for constatado.

Por isso, a Lei n. 14.851/2024, não por acaso, no seu art. 1º, obriga os Municípios a promover o *“levantamento da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade”*, anualmente (art. 2º) – o que permite ações preventivas. Comando normativo diverso está contido no seu art. 3º, § 2º, como *“listas de espera com base no levantamento da demanda por vagas não atendida”*, sugerindo a atuação já corretiva, indicando as providências a serem adotadas, minimamente, pelo ente público.

Nesse passo, para se iniciar um planejamento e compor um **plano de expansão**, importante se realizar o **diagnóstico**, um retrato da realidade que permita aferir oferta *versus* demanda (muitas vezes, já identificada como deficitária). Para tanto, é preciso que se colham dados sobre a oferta do serviço, o crescimento da demanda que se tem experimentado e outros indicadores populacionais que possam impactar esse planejamento, por exemplo, nascimentos e migração.

O quadro elaborado pelo Todos Pela Educação ajuda a compreender, em perguntas, o desafio de planejar a expansão qualificada das creches:

1**O QUANTO PRECISO EXPANDIR?**

Como dimensionar o tamanho e as características da demanda de vagas hoje e no futuro? Como construir um plano de expansão adequado a partir das condições financeiras do Município?

2**QUAL É A MELHOR FORMA DE EXPANSÃO?**

Por meio de expansão da oferta direta ou via instituições parceiras? Qual é a forma mais rápida e viável, dadas as condições disponíveis? Ambas trazem o mesmo benefício para a população? Qual é mais efetiva em termos de custo e qualidade?

3**COMO PRIORIZAR OS MAIS VULNERÁVEIS?**

Como criar critérios de priorização para garantir que as crianças que mais precisam do atendimento estejam matriculadas?

4**ONDE EXPANDIR?**

Em quais regiões do Município é necessária a instalação de mais creches? Como mapear onde a demanda é maior? Como reduzir o número de vagas ociosas?

5**COMO GARANTIR QUALIDADE?**

O que o Município precisa fazer para garantir qualidade na Educação ofertada pelas creches? Como regulamentar a atuação com creches parceiras e garantir a mesma qualidade para todas as crianças em todas as unidades?

Figura 9 – Fonte: <https://educacaoqedacerto.todospelaeducacao.org.br/redes-e-desafios/acesso-a-creche-criancas-vulneraveis-em-primeiro-lugar/>

Diagnosticar, nesse caso, é o momento de se verificar a real necessidade dentro do sistema de ensino quanto à oferta do serviço. Fazendo-se um paralelo com o conhecido ciclo das políticas públicas, é o início do processo que objetiva identificar os detalhes do problema surgido.



Figura 10 – Fonte: <https://fgvclear.org/infografico-ciclo-da-politica-publica/>

Dois pontos aqui se mostram indispensáveis que sejam desvendados quanto à oferta do serviço educacional: (a) o real **tamanho da fila de espera** ou, para usar os termos legais, “**levantamento da demanda por vagas não atendidas na educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade**” (art. 3º, Lei n. 14.851/2024) e (b) evidenciar o tamanho do sistema de ensino, isto é, qual a **capacidade de atendimento que a infraestrutura escolar do Município** possui.

O primeiro passo, assim, inclusive, exigência da Lei n. 14.851/2024, é **verificar qual a real demanda existente**. Veja-se, quando se identificar a existência de fila de espera, a violação do direito já existe. A agenda política é assim, equivocadamente, inaugurada, com o início das providências e planejamento do poder público. O levantamento anual exigido pela nova lei poderá permitir ações preventivas.

A realização do diagnóstico ou o levantamento da demanda existente não é tarefa tão simples. Não basta a coleta dos dados das famílias que buscam o poder público para a matrícula na creche (usando-se sistema informatizado ou, ainda, manual em muitos Municípios) e de qual é a população de crianças de 0 a 3 anos do Município.

Dados como o número de crianças na faixa etária entre 0 e 3 anos de idade, existentes em órgãos oficiais, como o IBGE, do DataSUS e do CadÚnico, auxiliarão no processo, mas não são suficientes. O norte acertado será identificar-se a demanda real, a fila de espera dos que procuram o serviço público (matrícularam-se ou foram inseridos numa lista oficial de espera) acrescido dos que são identificados por

outros mecanismos como a busca ativa. Isso porque, como dito anteriormente, para essa faixa etária de 0 a 3 anos de idade o ensino não é obrigatório e o direito subjetivo existe para os que desejarem ou necessitarem. Muitas vezes a família não procurou o Município pelos meios adequados (ou porque já é notória a falta de vagas) ou se está diante de situações de vulnerabilidade que dificultam ou impedem o acesso das famílias às políticas públicas.

Assim, além da demanda real ou visível, há também que se verificar a existência de uma demanda latente, ou seja, além daquelas crianças cujas famílias efetivamente procuraram a vaga, deve-se buscar aquelas que gostariam de matricular seus filhos, porém ainda não formalizaram esse desejo.

Por isso é importante que exista, na política de educação, a busca ativa (Lei 13.005/2014, Meta 1, Estratégia 15.1; Lei n. 14.851/2024, art. 3º): sem ela, a fila de espera existente é formada apenas pelos que buscam oficialmente o serviço e pode ser subestimada a demanda. Essa estratégia permite encontrar crianças cujas famílias não buscam pelo serviço educacional, por várias razões, por exemplo, porque, notoriamente, não é ofertado pelo Município atendendo a todos; porque as filas são muito volumosas, deixando a criança, por anos, à espera da vaga; porque as famílias têm dificuldade de acesso aos órgãos públicos, à informação e à Justiça etc.

Essas estratégias devem ser usadas para todos os níveis da educação. Todavia, para as faixas etárias de ensino obrigatório, por exemplo, na pré-escola, a estimativa populacional analisada em conjunto com o número de matrículas das escolas públicas e privadas (matrículas realizadas), pode indicar o atendimento da demanda existente. O UNICEF disponibiliza ferramenta gratuita para adesão do Município no *site*: <https://buscaativaescolar.org.br/>.

Na identificação da capacidade de atendimento da rede municipal, por sua vez, importante que o Município saiba quantas vagas efetivamente oferta (e tem capacidade de ofertar) anualmente, tanto quanto que esses dados sejam organizados por região ou bairro. Dados, a princípio, simples de serem conseguidos no âmbito dos serviços, inclusive, pelos dados do Censo Escolar.

Não basta fazer um levantamento geral no Município, isto é, deve-se verificar o histórico da demanda por regiões, identificando-se aquelas onde é maior, chegando-se aos dados do crescimento real de matrículas/vagas experimentado nos últimos anos. É certo que, quanto mais dados detalhados sobre esses indicadores tiver e por maior período (número de anos), a probabilidade de acerto da projeção será maior. Muitas vezes, no próprio levantamento inicial, identificam-se espaços subutilizados ou matrículas não preenchidas em razão da ausência do controle de frequência das crianças.

Existe outro motivo pelo qual é importante que se identifique o eventual descompasso entre oferta de vagas no Município *versus* a oferta por bairro ou região, o que permitirá organizar o planejamento da expansão de forma mais adequada. Não faz sentido, por exemplo, planejamento de edificação de escolas nos bairros centrais se, ao revés, o maior crescimento populacional e da demanda é experimentado em bairros periféricos, limítrofes de outros Municípios mais industrializados etc. Esse fenômeno pode

ocasionar situações que mais ainda perturbam a organização do serviço, como aquelas nas quais os pais não matriculem seus filhos, mantendo-os em filas de espera, mesmo com vagas existentes em bairros mais distantes, seja pela dificuldade de locomoção, por conveniência ou por qualquer outro motivo (violência, “imagem” da escola etc.). Tudo isso pode refletir numa irreal fila de espera.

Na investigação desses números, vários fatores podem ser analisados, como por exemplo, o número de matrículas ofertado, o número de vagas efetivamente ocupadas com regularidade durante cada ano, os dados sobre nascimentos e, ainda, o que costuma ser mais complexo (mas ainda assim possível), da migração eventualmente existente. Essa análise é de suma importância em locais nos quais existe forte corrente migratória em busca de melhores condições de vida, grande oferta de trabalho, quando há grande expansão e crescimento econômico, onde exista longos períodos de edificação de grandes obras públicas como estradas, hidrelétricas; regiões de fronteira; locais com migração decorrente de guerras, crises econômicas agudas etc.

Feito esse trabalho, identificada a existência de fila de espera, devem ser verificados se outros fatores, comportamentos ou dados, até aqui não considerados, que não espelham a realidade do território, estão inflando a lista de espera.

O segundo ponto indispensável no diagnóstico é evidenciar a **capacidade (real) de atendimento que a infraestrutura escolar do Município possui**, passo seguinte à apuração da demanda e/ou da (depuração da) lista de espera. Perguntas como qual o tamanho do meu sistema, considerado o número de escolas e vagas existentes, precisa ser acertada e tecnicamente (com dados) respondida. É de suma importância que se identifique se as vagas estão efetivamente preenchidas, se existe espaço nas escolas para eventual ampliação na estrutura já existente dos prédios, dimensionamento do número de vagas/ espaços nas salas de aula etc. (normalmente, conforme regras definidas pelas próprias normas locais).

Evidenciam-se neste momento as situações de evasão escolar e o tempo que as vagas durante o ano letivo estão ocupadas, por exemplo, em virtude de mudança de domicílio/município da família e da criança, são aspectos importantes para análise. Ainda, qual o número de vagas existentes em virtude de convênios com entidades filantrópicas, por exemplo, o modelo de contratação etc.

Essas duas análises próprias do diagnóstico podem ou devem ser feitas em conjunto. E, já no momento do acompanhamento feito pelo(a) Promotor(a) de Justiça extrajudicialmente, devem ser adotadas medidas de curto e médio prazos, que resultam no incremento do número de vagas (reestruturação de salas de aula não adequadamente ocupadas, pequenas reformas etc.) ou ampliação da oferta sem alteração das estruturas (descoberta de vagas não aproveitadas). Desnecessário que se chegue ao final do procedimento administrativo ou investigação, com um acordo, para, só então, citadas medidas serem implementadas.

É fundamental, como se deixou antever, que a **gestão das vagas** seja feita de forma **centralizada**, descartando-se as experiências de inscrições/pré-matrícula ou matrícula por escolas, de forma isolada

(formando-se filas separadas). A gestão deve ser feita por órgão centralizado na Secretaria de Educação. Mesmo que as famílias procurem diretamente as escolas e estas possam (e devam) atendê-las, o registro deve ser feito de forma padronizada e unificada no Município. Existem boas práticas, por exemplo, de direcionamento do atendimento para o telefone ou via WhatsApp, ou o registro feito exclusivamente de forma eletrônica pela *internet* (nesse caso, é importante que a escola forneça computador para eventuais famílias que não tenham acesso à rede mundial de computadores).

Devem ser usados sistemas informatizados que organizam essas filas, evitando-se trabalhos desnecessários e identificação facilitada de duplicidades, checagem por números de identificação (como CPF dos alunos etc.). O uso da tecnologia, permite também que haja uma “Central de Vagas”, que não seja um espaço físico ou um corpo de vários funcionários, mas seja organizado por intermédio de um sistema (ambiente virtual), demandando muito menos pessoal para sua organização e gestão da fila. E, por fim, é importante que, para a “Central de Vagas”, exista pessoal treinado para atendimento, que compreenda o sistema, a distribuição das vagas, suas limitações, a fim de abordar as famílias, esclarecendo-se os limites da oferta do serviço educacional público, com regras claras e impessoais; os critérios de concessão das vagas (mormente, quando se tem filas e seus critérios de prioridade); a oferta de transporte escolar quando for o caso etc.

Os sistemas informatizados, igualmente, deverão ser compartilhados para consulta pelos órgãos de fiscalização como Ministério Público, Conselho Tutelar, Defensoria Pública etc. Isso é uma premissa a ser tratada com os entes públicos, inclusive, porque parte da demanda chega diretamente em órgãos como a Promotoria de Justiça.

Para a implementação desse sistema, não é necessário criá-lo do zero: existem diversos sistemas disponíveis no mercado, alguns inclusive gratuitos, e outros foram desenvolvidos por Municípios (como Londrina, São Paulo⁷³ e Recife⁷⁴) e outros concebidos em articulação interinstitucional (como em Rondônia⁷⁵). Além disso, o MEC está finalizando, dentro do Gestão Presente, um módulo específico para a gestão de fila de espera, com previsão de lançamento até o final de 2025.

A **organização da fila de espera**, assim, envolve eventual depuração da lista, ou seja, é preciso que sejam identificadas as situações locais que podem gerar um número irreal da demanda. É comum existirem filas de espera organizadas por escolas e, assim, a possibilidade de duplicidade de pedidos de matrículas, mesmo com a criança já matriculada num dos estabelecimentos de opção dos pais. Também pode existir duplicidade de pedido de matrícula porque foi registrada por responsáveis legais diferentes ou por um mesmo responsável para escolas diferentes. Ainda, dependendo do tipo de sistema existente,

73 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação que dá certo: os casos de Londrina e São Paulo. Disponível em: <https://educacaoqedacerto.todospelaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2021/11/educacaoqedacerto-creches-todospelaeducacao-digital.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

74 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação que dá certo: o caso de Recife (PE). Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/eqdc-o-caso-do-recife.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

75 TCE-RO. Central de Vagas. GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE VAGAS EM CRECHE. Disponível em: <https://tce-ro.br/wp-content/uploads/2024/08/Guia-Central-de-Vagas.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

informatizado ou não, podem estar numa mesma lista os pedidos de matrículas e de transferências da escola em que a criança já está matriculada para outra de preferência dos pais (mais bem avaliada, mais próxima de casa ou do trabalho etc.) – hipótese que não implica falta de vaga, porque o direito individual está satisfeito, com a criança frequentando os bancos escolares.

Um aspecto importante quanto as filas de espera é que devem ser aceitas apenas temporariamente, isto é, **sua existência e organização** deve ser tida como **fator transitório da política pública educacional**.

Também, a organização dessas filas ser associada a **critérios de prioridade** para a concessão das vagas ainda escassas, por exemplo, primeiro se atendendo às crianças cuja prioridade de atendimento já é prevista em leis especiais, por critério socioeconômico e não meramente cronológico do pedido de matrícula, o que será adotado até que existam vagas suficientes para toda a demanda levantada (a existente e a projetada pelo período de implementação do plano de expansão).

Esses critérios de prioridade da fila de espera visam, portanto, atender ao interesse da criança (não dos pais!) e preferir os mais vulneráveis social e economicamente. Devem ser transitórios, porque o objetivo é, de fato, não existir a fila de espera, mas vagas para todas as crianças, evitando-se a violação do direito. Permitir a existência das filas de espera, permanentemente, seria autorizar, fora dos limites da Constituição e da lei, que o Estado descumprisse seu dever, não concretizasse os direitos fundamentais que tem o dever de realizar.

Essa estratégia foi já usada em outras políticas públicas. Um exemplo foi a criação da central de vagas para o sistema socioeducativo, como ocorreu em Santa Catarina, desde a Resolução Conjunta n. 1/2017, organizada a partir da intervenção do Ministério Público, o que ocasionou a eliminação da fila de espera identificada há anos no sistema, permitindo sua correta estruturação. Estratégia que hoje é capitaneada e reproduzida em outros Estados da Federação, conforme Resolução CNJ n. 367/2021. O SUS igualmente utiliza critérios de priorização e regulação para o sistema de saúde há décadas.

Sobre a forma de organização e quais critérios são passíveis de consideração para a priorização de determinadas crianças enquanto não houver vagas para todas, vale transcrever a Manifestação Gaepe-Brasil n. 01/2025⁷⁶, assinada por diversas instituições (inclusive o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e o Conselho Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos-Gerais):

1. Deve ser adotada absoluta transparência, objetividade e criteriosidade à organização de lista de espera de todas as crianças de 0 a 3 anos em creches, provendo o regular registro dos dados preferencialmente de forma digital, por sistema tecnológico específico, e provendo a consulta através de sítio eletrônico, também preferencialmente, ou mediante consulta presencial a registro físico, de modo a permitir que aqueles que estejam na lista de espera saibam a exata posição em que se encontram, sem prejuízo da garantia de

76 GAEPE-BRASIL. **Manifestação nº 01/2025**. Brasília/DF: 11 mar. 2025. Disponível em: <https://articulo.org.br/wp-content/uploads/2025/03/Manifestacao-Gaepe-Brasil-no-01-2025-Criterios-de-priorizacao.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

integral acesso aos órgãos de controle e aos integrantes do Sistema de Justiça, observados os cuidados necessários a atender a Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

a. A criação de uma “Central de Vagas” para regular a demanda por matrículas e as vagas disponíveis no território, vinculada ao órgão central da Secretaria de Educação, como já implementado por alguns municípios, pode ser uma medida interessante para dar maior racionalidade à gestão das vagas e garantir maior agilidade e transparência das matrículas;

b. Recomenda-se também a coleta de dados sobre o perfil das crianças, a ser realizada no ato de cadastramento em fila de espera e, posteriormente, na efetiva matrícula, visando compreender as características do público-alvo e permitir a efetiva priorização do atendimento. A coleta de dados em questão deverá priorizar as seguintes informações, sem prejuízo de outras que sejam exigidas por força de legislação municipal ou estadual específica: dados das crianças (nome completo, data de nascimento, CPF, gênero, nacionalidade, município/UF de nascimento, Cartão SUS, cartão de vacinação, se possui alguma alergia, se tem alguma restrição alimentar e se tem alguma deficiência, comorbidade ou condição); dados dos responsáveis (nome completo, CPF, endereço completo, telefones de contato, endereço de e-mail, situação socioeconômica, renda familiar, número de pessoas no domicílio, situação de emprego, inscrição no CadÚnico e eventual participação em programas sociais (Bolsa Família, dentre outros de âmbito estadual ou federal); e outros dados (preferências específicas de horário ou turno e existência atual de matrícula em outra instituição de educação infantil).

2. Nas redes onde houver demanda não atendida, organizar lista de espera com critérios de priorização das crianças mais vulneráveis, consoante legislação nacional e as questões situacionais e territoriais locais, fixados preferencialmente por meio de lei, decreto, portaria ou resolução do Conselho de Educação que atua junto ao ente, de modo a oferecer a esse público-alvo as oportunidades necessárias e adequadas, além de promover a redução das desigualdades educacionais e sociais, de acordo com os seguintes parâmetros, sem prejuízo de outros porventura existentes e sem o estabelecimento de ranqueamento dos mesmos:

a. Crianças com deficiência, nos termos do art. 9º da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e/ou que tenham nascido em condição de risco, como os prematuros, os acometidos por asfixia perinatal, ou os que apresentem problemas neurológicos, malformações congênitas, síndromes genéticas, dentre outros, conforme o art. 5º da Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância);

b. Filhos e filhas de mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, observado o art. 9º, § 7º, da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), e crianças vítimas de violência doméstica e familiar, com base no art. 21º, inciso VII, da Lei nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel);

c. Famílias inscritas no Cadastro Único do Governo Federal ou em outros programas estaduais ou municipais de distribuição de renda, nos termos do art. 3º, § 3º, da Lei nº 14.851/2024;

d. Famílias monoparentais, nos termos do art. 3º, § 3º, da Lei nº 14.851/2024;
e. Demais critérios que o Município julgue pertinentes, considerando sua realidade específica, desde que fixados de maneira objetiva e transparente.

3. Para fins de desempate, recomenda-se, a princípio, que se dê preferência a quem atender um número maior de critérios e, na sequência, o uso da ordem cronológica, isto é, a data de solicitação do pedido para matrícula e/ou entrada na lista.

Além da organização da fila de espera, também como estratégia de curto e médio prazos para a ampliação do número de vagas nos centros de educação infantil pode-se lançar mão do **convenimento, credenciamento** com ou a **contratação** de instituições privadas filantrópicas e confessionais para oferta de creche.

Essa previsão já vem expressa na Constituição Federal, arts. 209, 211 e 213, e LDB, art. 77 (combinados com o art. 18, I a III, 19 e 20; com a ressalva do art. 71, II), e é prática consolidada em diversos Municípios, com a chancela dos Tribunais de Contas.

Alguns requisitos devem, para tanto, ser exigidos: oferta do serviço público, gratuito e em igualdade de condições (art. 8º, § 1º, I, e § 2º, I, Lei n. 11.494/2007) transparência na contratação (art. 23, Lei n. 13.019/2014), convênio, termo de parceria ou edital de chamamento das entidades e controle da qualidade do serviço ofertado (art. 8º, § 2º, IV, e art. 23, V, Lei n. 13.019/2014). Esses elementos são fundamentais para o controle, social e dos órgãos de fiscalização, como também para garantir a qualidade da oferta, tal como o poder público define em sua rede própria. Não se deve esquecer que o sistema de ensino municipal é integrado por todos esses prestadores dos serviços na educação infantil (art. 18 e 19, Lei 9.394/96).

A divergência existente é se o conveniamento, credenciamento ou parceria pode ser tida como mecanismo de oferta permanente desse serviço integrado à rede municipal ou apenas deve ser transitoriamente aceito, também, para se agilizar a oferta de um número maior de vagas na educação infantil.

À luz do que prevê o art. 70 da LDB; tanto quanto emerge do texto constitucional, art. 208, combinado com o art. 213 da Lei n. 13.005/2014; e do art. 7º, § 3º, da Lei n. 14.113/2020, é possível concluir que o serviço pode ser prestado de forma permanente, atendidas as condições da lei (art. 7º, § 4º). Por fim, na atuação do(a) Promotor(a) de Justiça, sempre é recomendável sugerir que haja consulta sobre o tema, ainda não sedimentado, aos respectivos Tribunais de Contas, evitando-se responsabilização dos gestores públicos e, até mesmo, alinhando-se entendimentos nesta fase de negociação. Em último caso, que seja essa opção assegurada por decisão judicial a ser buscada pelo Município.

Vale aqui citar a experiência do Município de Recife, bem documentada no relatório elaborado pelo Todos Pela Educação⁷⁷:

.....

77 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação que dá certo: o caso de Recife (PE). Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/eqdc-o-caso-do-recife.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

A partir de 2021, a Prefeitura de Recife lançou três editais públicos de chamamento para credenciamento de organizações interessadas em atuar como parceiras no atendimento educacional de crianças de 0 a 5 anos. Esses editais (Nº 010/202112, Nº 016/202213 e Nº 009/2023) foram elaborados em conformidade com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

Além disso, em 2023, a SME lançou a Cartilha Creches em Parceria, explicando de forma clara o passo a passo para que uma organização participe dos chamamentos. A cartilha complementa o Edital Nº 009/2023, trazendo uma linguagem mais simples e didática para apoiar as instituições no processo de apresentação de projetos, que incluem documentação, plano de trabalho e proposta pedagógica. Uma comissão múltipla da SME é responsável pela seleção dos projetos. Quando uma organização é credenciada, ela passa a atender gratuitamente as crianças inscritas no cadastro municipal unificado. A prefeitura realiza repasses em três parcelas para adequações de infraestrutura, acabamentos e compra de mobília. Finalizado o processo de adequações, a unidade está apta a iniciar as aulas, recebendo também um valor mensal de acordo com o número de crianças atendidas, monitorado pelo Sistema Eletrônico de Gestão Escolar (Sege) e relatórios mensais de visitas técnicas. Os valores estão alinhados ao FUNDEB e são apresentados a seguir:

Creche (0 a 3 anos) por aluno/mês: R\$ 658,30; Pré-escola (4 e 5 anos) por aluno/mês: R\$ 635,60; Horário Parcial (ambos): R\$ 476,70.

Além do repasse financeiro, a prefeitura fornece às creches parceiras merenda, uniformes e materiais didáticos, assegurando condições básicas para o funcionamento adequado. Esse modelo garante maior transparência junto ao Tribunal de Contas e um padrão de qualidade às unidades conveniadas. A SME também apoia tecnicamente as instituições por meio de acompanhamento pedagógico e formação continuada dos profissionais.

O custo por aluno nas creches parceiras é menor do que na rede própria, permitindo uma expansão rápida sem colocar em risco a sustentabilidade fiscal do município. [...]

Nas parcerias, os recursos são vinculados a metas claras. A SME monitora infraestrutura, qualidade pedagógica e obrigações trabalhistas, como a contratação de profissionais capacitados e o atendimento inclusivo a crianças com deficiência. Essa flexibilidade permite redistribuir rapidamente a oferta em áreas emergentes ou ajustar a demanda conforme oscilações demográficas.

No caso de Recife, as vagas conveniadas, que representavam apenas 16% em 2022, passaram para 40% em 2024, o que, somado às ampliações e reformas realizadas em prédios próprios e melhorias na gestão, permitiu que a cidade ampliasse de 6.439 matrículas em 2020 para 15.610 vagas em apenas 4 (quatro) anos.

Na estruturação de um plano de expansão, portanto, deve-se chegar ao que se pode chamar **ampliação estrutural**, que assim deve ser entendida tanto porque se refere à estruturação do serviço (incluindo planejamento e infraestrutura) quanto porque é resultante de uma atuação em demanda estruturante, que deve ser adotada pelo Ministério Público nos temas envolvendo os direitos difusos e

coletivos. A conclusão, portanto, permitirá uma ampliação sistêmica do problema, com ações coordenadas do ente público, resolutiva e prevenindo sua nova ocorrência.

Ao se pensar nessa ampliação estrutural, deve-se também atentar para o fato de que podem não ser necessários investimentos em construção de escolas etc. Essa conclusão dependerá do diagnóstico – e da correção com a qual for realizado. Por exemplo, tomadas todas as medidas anteriores e, principalmente, elaborado um diagnóstico com avaliação conjuntural adequada, correto dimensionamento da capacidade de oferta do serviço e da demanda existente, a solução pode ser apenas organização do serviço com a infraestrutura já existente, associada a mudanças na gestão, com a estruturação de uma central de vagas (decisões sob responsabilidade de um órgão central da política educacional).

Todavia, diversa pode ser a conclusão, isto é, ainda que adequado o diagnóstico e adotadas medidas de curto, médio e longo prazos, poderão ser necessários o **planejamento** e a **ampliação estrutural** do serviço, incluindo da infraestrutura etc. seguindo-se as regras exigidas pela política educacional.

Nesse caso, esgotadas as medidas de gestão de vagas e conveniamento, pode-se evoluir para duas estratégias (que podem e devem ser executadas paralelamente): ampliação e requalificação das escolas já existentes, e a construção de novas unidades de creche.

A ampliação de creches já existentes foi uma das estratégias adotadas por Recife, valendo novamente citar o relatório produzido pelo Todos Pela Educação⁷⁸:

A Secretaria de Educação reconheceu que, para além da construção de novas unidades, a ampliação das existentes seria uma estratégia fundamental para otimizar o atendimento às crianças. Muitos terrenos de unidades em funcionamento apresentavam áreas subutilizadas que poderiam ser destinadas à construção de novas salas ou à requalificação de estruturas existentes, maximizando o uso do espaço. Como resultado desse esforço, ao longo do mandato, foram entregues 23 ampliações, contribuindo para a ampliação da capacidade de atendimento da rede.

Para avaliar as possibilidades de reforma, a secretaria iniciou um diagnóstico detalhado de todas as creches municipais. Durante esse processo, a equipe da SME visitou cada unidade, analisando criteriosamente as metragens das salas, as condições das instalações, a quantidade de banheiros, o tamanho dos refeitórios e as áreas não aproveitadas dos terrenos, além de outros critérios técnicos relevantes.

Com os dados em mãos, a secretaria elaborou um planejamento estratégico para as ampliações, assegurando que as aulas não fossem interrompidas durante as obras. Para garantir essa continuidade, a SME adotou uma solução inovadora: o uso de salas modulares provisórias. Essas estruturas temporárias eram instaladas nas unidades em reforma, permitindo que os alunos fossem transferidos enquanto as obras aconteciam. Em locais onde a instalação de

78 TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação que dá certo: o caso de Recife (PE). Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/eqdc-o-caso-do-recife.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

módulos não era viável, a Secretaria alugou terrenos próximos para transferir temporariamente os alunos. Reformas em áreas críticas, como banheiros e cozinhas, foram realizadas durante os recessos escolares para minimizar impactos no cotidiano das escolas.

Assim, um levantamento da situação de cada escola pode revelar potenciais novas vagas a serem criadas com simples reformas ou ampliações, mais rápidas e mais baratas do que a construção de novas unidades do zero. Além disso, espaços públicos já existentes podem ser requalificados e transformados em centros de educação infantil, desde que cumpridos os parâmetros de qualidade para essas vagas. É comum acontecer, por exemplo, de o Estado possuir salas de aula ociosas disponíveis em uma escola da rede estadual, que podem ser adaptadas e remodeladas para atender à educação infantil, criando-se um núcleo municipal (por exemplo, com acesso exclusivo e evitando-se o contato das crianças menores com os alunos maiores) naquele espaço (garantindo-se a existência de uma escola própria, com direção e corpo docente próprio, ainda que com alguns espaços compartilhados).

O FNDE disponibiliza gratuitamente o Projeto de Ampliação Módulo Infantil para Escolas⁷⁹, desenvolvido para o Programa Proinfância, e que tem capacidade para atendimento de até 96 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 48 crianças em período integral. Segundo o órgão, “foi considerada como ideal a implantação do Módulo Infantil em Escolas em área de terreno desocupada em escolas existentes, sejam elas de Educação Infantil (ampliação do atendimento) e/ou Ensino Fundamental. Para tal, é ideal uma área mínima de medidas de 20m por 20m e declividade máxima de 3%”.

Essas reformas e ampliações podem ser custeadas com recursos próprios do Município, por meio de emendas parlamentares, em parceria com o Estado ou por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). Além das obras em si, o PAR pode custear, por meio de transferências voluntárias da União, a aquisição de material didático, material escolar, materiais esportivos veículos escolares (ônibus, bicicletas, lanchas), equipamentos (cozinha, climatização, informática), brinquedos, instrumentos musicais e mobiliário escolar. Para mais informações, o *site* do programa pode ser acessado em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par>. Além disso, o Município pode aderir a atas de registros de preços disponibilizadas pelo FNDE, por meio do SIGARP, facilitando e desburocratizando a compra de materiais e equipamentos para suas escolas.

Por fim, a **construção de novas unidades** sempre deve estar no horizonte do gestor, considerando, inclusive, que muitas estruturas hoje são precárias e, mesmo não havendo falta de vagas, a qualidade daquelas oferecidas fica prejudicada quando não há uma estrutura física mínima para o atendimento das crianças.

79 **BRASIL.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Módulo de Educação Infantil 1. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/proinfancia/projetos-arquiteticos-para-construcao/modulo-de-educacao-infantil-1>. Acesso em: 29 jul. 2025.

Caso identificada a necessidade de novas obras, uma série de medidas podem ser tomadas. A primeira delas é verificar se o Município não possui obras paralisadas na educação, as quais podem ser retomadas com base na Lei n. 14.719/2023, que instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante. O FNDE disponibilizou a plataforma Antonieta de Barros para o acompanhamento dessas obras, que pode ser acessado em <https://www.fnde.gov.br/plataforma-antonieta-de-barros/>.

Além de eventuais obras inacabadas, quase todos os anos, o Governo Federal anuncia o financiamento de novas obras para a educação infantil. Em 2023, o programa Novo PAC anunciou investimentos de mais de 5 bilhões de reais para a construção de 1.178 novas creches, e, em 2025, o Novo PAC Seleções foi lançado com o objetivo de construir mais 500 unidades, ao custo de 1,75bi. Atualmente, ambos os programas já encerraram seus prazos de habilitação, porém as obras podem ser acompanhadas nos portais disponibilizados pelo Governo Federal⁸⁰. Desse modo, é fundamental que o Município esteja atento aos anúncios de novos investimentos da União e se habilite para receber os recursos necessários à ampliação de sua rede de ensino.

O Ministério Público, por sua vez, pode e deve incentivar a adesão dos entes aos programas nacionais, e a eventual omissão do gestor pode servir de argumento para, por exemplo, demonstrar ao Judiciário que não há falta de recursos, mas, sim, negligência e desinteresse do Município em resolver o problema da falta de vagas na educação infantil. Nesse sentido, o Enunciado n. 6/2023 da COPEDUC⁸¹ resume bem a questão: “A escolha por não adesão a planos de ações e/ou programas de governo destinados à melhoria da educação não é puramente discricionária, devendo ser devidamente motivada na realidade da educação local, com vistas nas obrigações básicas do ente, regime de colaboração e metas do Plano Nacional de Educação.”

De outro lado, caso haja a adesão a esses programas federais, como o Pacto de Retomada ou o Novo PAC, é fundamental que o Ministério Público acompanhe, em procedimento administrativo específico para cada obra, a construção dessas novas unidades, pois, muitas vezes, seu cronograma não é cumprido por falta de repasse dos Municípios ou por ausência de condições técnicas da empresa contratada. Portanto, uma atuação proativa do Ministério Público tem o condão de garantir a continuidade e agilizar a conclusão da obra, evitando paralisações ou atrasos. Para o acompanhamento das obras que receberam transferências do FNDE, por Município, basta acessar o site: <https://simec.mec.gov.br/painelObras/index.php>.

80 As obras do Novo PAC (2023) podem ser acompanhadas em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes/eixos/educacao-ciencia-e-tecnologia/creches-e-escolas-de-educacao-infantil>. As obras do Novo PAC Seleções (2025) foram divulgadas recentemente e podem ser consultadas em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/selecoes2025/resultados-das-selecoes/educacao-ciencia-e-tecnologia/creches-e-escolas-de-educacao-infantil>

81 Disponível em: https://cnpq.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Enunciado_06_COPEDUC.pdf Acesso em 5 ago. 2025.

Emendas parlamentares também podem ser utilizadas para a construção de novas creches, e para isso o Ministério da Educação lança todos os anos uma Cartilha Orientativa⁸², com todo o detalhamento necessário para o uso correto desses recursos.

Alguns Estados também possuem projetos próprios de assistência técnica e financeira aos Municípios para a ampliação de matrículas na educação infantil, tais como Alagoas (Creche Cria⁸³), Paraná (Infância Feliz⁸⁴), Mato Grosso (Pacto pela Educação⁸⁵), Piauí (Pacto pelas crianças⁸⁶), entre outros.

É válido lembrar que o FNDE disponibiliza gratuitamente projetos-padrão para a construção de novas creches, os quais podem ser acessados em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/proinfancia-par/educacao-infantil-proinfancia>. O Projeto Tipo 1 tem capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 188 crianças em período integral; ao passo que o Projeto Tipo 2 tem capacidade de atendimento de até 188 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 94 crianças em período integral. Outra possibilidade, mais inovadora, é buscar a Modelagem de Informação na Construção (BIM) ou o Sistema Construtivo Industrializado, com ganhos de velocidade, eficiência, qualidade e sustentabilidade nas obras. O FNDE tem liderado discussões a respeito desses modelos e pode ser consultado pelo Município⁸⁷.

E, claro, o Município pode e deve - já que a obrigação é prioritariamente sua - utilizar recursos próprios para a construção de novas unidades. Sobre o tema, há um capítulo específico neste manual que trata do financiamento da educação. A priorização orçamentária, contudo, deve ser sempre cobrada pelo Ministério Público, com base no artigo 227 da CF/88 e no artigo 4º do ECA, e à luz de uma análise concreta do planejamento e da execução do orçamento de cada Município.

É muito comum, por exemplo, Municípios utilizarem recursos próprios para financiar o ensino superior (bolsas, transporte de alunos das universidades etc.), em frontal violação ao artigo 11, V, da LDB, que determina incumbir ao Município “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. Ou seja, se há falta de vaga em creche, não pode haver investimento no nível superior - ou pelo menos o Município deve apresentar um plano claro para a solução do problema em curto prazo.

82 Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/publicacoes/emendas-parlamentares-mec-2025.pdf> Acesso em 5 ago. 2025.

83 Disponível em: <https://alagoasdigital.al.gov.br/servico/3139> Acesso em 5 ago. 2025.

84 Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Maior-programa-do-Pais-Estado-vai-destinar-R-3914-milhoes-para-construir-300-creches> Acesso em 5 ago. 2025.

85 Disponível em: <https://www3.seduc.mt.gov.br/w/vice-governador-anuncia-r-40-milh%C3%B5es-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-creches-e-assina-editais-para-alfabetiza%C3%A7%C3%A3o-em-mt> Acesso em 5 ago. 2025.

86 Disponível em: <https://pactopelascriancas.pi.gov.br/> Acesso em 5 ago. 2025.

87 Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/bim-modelagem-de-informacao-na-construcao> e <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/infraestrutura-fisica-escolar/sistemas-construtivos-industrializados-1> Acesso em 5 ago. 2025.

Sem descuidar da discricionariedade administrativa na alocação de recursos e execução de políticas públicas do Poder Executivo, diante da expressa previsão legal e constitucional de priorização da criança e do adolescente – inclusive em seu aspecto orçamentário –, somente podem ser admitidos gastos em áreas não prioritárias, como contratação de *shows* artísticos, publicidade e festividades, entre outros investimentos supérfluos, quando garantidos os direitos básicos do público infantojuvenil, sob pena de transformar discricionariedade em arbitrariedade. E vale lembrar, nesse aspecto, que o artigo 10 da Lei n. 13.005/2024, atual Plano Nacional de Educação, estabelece que “o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução”.

Inspirado nas Recomendações n. 30/2016 e n. 44/2016 do CNMP, o Centro de Apoio da Infância, Juventude e Educação do Ministério Público de Santa Catarina elaborou, no âmbito do Programa Educação na Meta⁸⁸, minutas de algumas peças com vistas ao monitoramento e acompanhamento dos Planos Municipais de Educação pelas Promotorias de Justiça daquele Estado⁸⁹. Destaca-se aqui trecho que diz respeito à priorização orçamentária da minuta de recomendação elaborada:

Eixo 1: as obrigações legais e constitucionais com relação ao orçamento da Educação

Art. 1º Conferir absoluta prioridade na consignação e execução orçamentária de recursos suficientes para o cumprimento do art. 208, incisos I e IV, da Constituição, sendo suscetíveis de impugnação judicial, representação perante o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e responsabilização pessoal, condutas que não assegurem oferta regular de ensino a todas as crianças e jovens de 0 a 18 anos incompletos no território do municipal, que caracterizem promoção de despesas em subfunções relativas ao ensino médio e ao ensino superior, enquanto houver crianças de 0 a 5 anos de idade fora do ensino infantil e crianças e/ou jovens de 6 a 14 anos fora do ensino fundamental em seu território, ainda que tais gastos não sejam formalmente computados para o atingimento do dever de aplicação mínima a que se refere o art. 212 da Constituição Federal.

Art. 2º Promover junto ao plano plurianual (vigente e futuros) a sua adequação de compatibilidade e efetiva correlação com cada uma das metas e/ou estratégias dos Planos Nacional e Municipal de Educação, naquilo que respeita a competência municipal, de modo que, para cada uma das metas dos Planos de Educação sejam previstos programas, ações e atividades definidas para alcançar o resultado pretendido e suas respectivas metas físicas (em unidades) e financeiras (em valores), ano a ano.

88 Mais informações sobre o programa podem ser acessadas em: <https://www.mpsc.mp.br/programas/educacao-na-meta>. A parceria com o Tribunal de Contas de Santa Catarina também gerou a plataforma Lume, com painéis de BI sobre o cumprimento dos Planos Municipais de Educação de todos os municípios de SC, pode ser acessada em: <https://lume.tce.sc.gov.br/>

89 Algumas minutas produzidas podem ser acessadas em: https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1Hcrd2wU3q8Q-JS1ctCZ_v5fhW7fuyU9pO

Art. 3º Identificar nas ações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anua (LDO e LOA), em cada um dos programas/elementos de despesa da Função Educação (Função 12 e suas subfunções), a devida correlação com cada uma das metas e estratégias previstas nos Planos Municipal e Nacional de Educação, de modo que, para cada uma das metas e estratégias dos Planos de Educação sejam previstas as despesas definidas para alcançar o resultado pretendido e suas respectivas metas físicas (em unidades) e financeiras (em valores), de modo a dar cumprimento ao disposto no artigo 10 do Plano Nacional de Educação.

Art. 4º Prever na Lei de Diretrizes Orçamentárias que a Reserva de Contingência (art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 c/c art. 91 do Decreto-Lei nº 200/1967) será utilizada com prioridade absoluta nos Programas/Atividades/Ações voltados para a Pasta da Educação que exigirem abertura de créditos suplementares e especiais, nas hipóteses previstas na legislação vigente.

Art. 5º Configurando qualquer das hipóteses previstas no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, não efetuar nenhuma medida de limitação orçamentária (limitação de empenho e movimentação financeira) atinente aos Programas/Atividades/Ações voltados para a Educação enquanto não adotar, preliminarmente, as seguintes medidas restritivas ou de supressão:

I - assunção de despesas com publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida judicialmente, bem como ressalvada a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;

II – realização de festividades e contratação de *shows* artísticos;

III – assunção de despesa com novos serviços e obras, sem que estejam assegurados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

IV – concessão, majoração ou renovação de renúncias de receitas sem lastro na correspondente e indispensável medida compensatória, sobretudo as que são concedidas por prazo indeterminado, diante do seu impacto desarrastado em face das premissas contidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

V – reconhecimento espontâneo pela Administração Pública de prescrição da dívida ativa, sem que se tenha buscado esgotar todas as formas lícitas de executá-la, como, por exemplo, o protesto extrajudicial, sob pena de dano ao erário, na forma do artigo 10, X, da Lei 8.429/1992;

VI – assunção de qualquer responsabilidade de custeio de despesas de competência de outros entes, em rota de lesão não só ao próprio artigo 62 da LRF, mas também aos deveres de cooperação técnico-financeira que a União e os Estados têm para com os Municípios (artigo 30, incisos VI e VII da Constituição Federal);

VII - majoração de despesa de pessoal com o provimento de cargos, empre-

gos ou funções ou quaisquer espécies de contratação por meio de interposta pessoa jurídica (com ou sem finalidade lucrativa), enquanto não se promover a leitura integrada dos artigos 41 e 169 da Constituição de 1988, com o artigo 94, incisos IX e X e do artigo 95 do Decreto-Lei 200/1967, no intuito de se fixar a quantidade de servidores e sua produtividade mínima esperada, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, para, na sequência, eliminar ou reabsorver o pessoal ocioso, “mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento aos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função”;

Por fim, um trabalho articulado com a Promotoria de Justiça do patrimônio público ou da ordem tributária pode permitir uma melhor estruturação do sistema tributário municipal, gerando maior arrecadação ao ente e permitindo que esses recursos sejam reinvestidos em educação e outros direitos fundamentais e sociais⁹⁰.

Mas tão importante quanto decidir construir **é saber onde devem ser erguidas as novas creches**. Nesse ponto, a existência de uma central de vagas e a organização da fila de espera que leve em conta o georreferenciamento das famílias permitem a identificação de locais ou bairros com maior demanda, análise que deve nortear a construção dessas novas unidades, as quais devem ser direcionadas às regiões com maior déficit.

A estratégia do Município de Recife foi assim sintetizada pelo Todos Pela Educação, no relatório previamente citado:

A construção das novas creches enfrentou três grandes obstáculos: I. a identificação da demanda por vagas; II. a disponibilidade de terrenos adequados; e III. a necessidade de garantir celeridade nos processos.

1. Demanda por vagas: Conforme tratado no Capítulo 1, a Secretaria realizou um estudo detalhado para mapear a demanda real, identificando os bairros com maior necessidade de vagas em creches. Com base nesses dados, foi elaborado um mapa prioritário que orientou a construção das novas unidades nas áreas de maior déficit

2. Terrenos disponíveis: A aquisição de terrenos representou outro desafio significativo. Para resolvê-lo, a secretaria adotou três estratégias principais: Edital de Chamamento Público Nº 011/20219: Permitiu que proprietários inscrevessem seus terrenos para avaliação e possível aquisição pela secretaria; Mapeamento de propriedades municipais: Identificou terrenos e imóveis pertencentes à prefeitura que estavam sem uso, avaliando sua viabilidade para novas construções ou requalificações;

Busca ativa em campo: Equipes da Secretaria foram a campo nos bairros

90 O Programa Saúde Fiscal, do MPSC, pode servir de inspiração: <https://www.mpsc.mp.br/programas/saude-fiscal-dos-municipios>

prioritários para identificar terrenos à venda. Para garantir uma análise técnica precisa, a secretaria promoveu dois editais para contratar avaliadores especializados que auxiliaram nesse processo.

3. Celeridade no processo: Conforme abordado na seção 2.1.3, a execução das obras exigiu estratégias para gerenciar um grande volume de processos licitatórios, incluindo a criação da Comissão Permanente de Licitação de Educação, o reforço das equipes técnicas e o estabelecimento de estruturas de governança para monitoramento constante.

Como apontado no item 3, o projeto envolveu a criação de uma estrutura específica de governança no Município:

Para que algo tão complexo pudesse ser bem-sucedido, a secretaria tratou o programa como uma prioridade máxima, com a criação de estruturas internas de governança dedicadas exclusivamente ao seu acompanhamento e execução. Essas ações foram fundamentais para atender à complexidade e ao volume de obras simultâneas.

Ampliação e reestruturação da equipe técnica: O Decreto Nº 35.798, de 11 de julho de 2022, aprovou o Regimento Interno da Secretaria e definiu claramente o papel de cada área. Uma das áreas mais fortalecidas foi a Secretaria Executiva de Infraestrutura (Seinfra), responsável por desenvolver e executar planos relacionados à construção, ampliação, requalificação e manutenção das unidades educacionais. Em 2022, foi criada uma nova gerência de obras, e uma força-tarefa foi estabelecida, incluindo a contratação de 12 engenheiros e 4 arquitetos por meio de seleção simplificada;

Comissão Permanente de Licitação de Educação (CPLE): Em parceria com a Secretaria de Planejamento, Gestão e Transformação Digital, a CPLE desempenha um papel estratégico, sendo dedicada exclusivamente às demandas do Programa Infância na Creche. Além de técnicos das duas secretarias, a comissão conta com representantes da Procuradoria e da Controladoria do Município. Reuniões semanais são realizadas para planejar as obras e acompanhar a execução de serviços como construção, ampliação e requalificação das unidades. Esse modelo foi concebido para reduzir gargalos e acelerar os trâmites dos processos licitatórios.

Monitoramento e transparência: A comissão desenvolveu uma planilha centralizada para monitorar etapas, gargalos, responsáveis e prazos de cada obra. Atualizada constantemente pela secretaria de Educação, essa ferramenta foi fundamental para assegurar a transparência e o acompanhamento rigoroso do processo. O secretário de Educação também acompanha de perto esse monitoramento, reforçando o compromisso político com a execução do programa.

A experiência do Recife destaca que a construção de creches exige muito mais do que recursos financeiros. Um sistema de governança eficiente, equipes técnicas qualificadas e estratégias bem coordenadas são essenciais para atender à demanda da Educação Infantil com qualidade e eficácia.

Mas, para além da construção de novas unidades ou conveniamento de novas matrículas, há sempre presente o desafio do custeio para a manutenção dessas vagas, que vai sempre exigir do ente federado um esforço orçamentário que, muitas vezes, encontra limites na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse caso, a postura do Município não pode ser de mera passividade, aceitando como se nada pudesse fazer para alterar o quadro fiscal e orçamentário do ente. Renovam-se aqui os elementos acima tratados da ampliação da capacidade tributária do Município, a redução de renúncias de receitas e outros gastos tributários, o acesso (que deixa de ser discricionário) ao financiamento de programas federais (em especial o VAAT e VAAR do FUNDEB) e, por fim, mas não menos importante, a incidência do princípio da prioridade absoluta. Se para alguém não pode faltar dinheiro nos Municípios, esse alguém, certamente, são as crianças na primeira infância.

Quando a despesa total com pessoal de um município ultrapassa o limite de 60% da Receita Corrente Líquida, o Município é obrigado a adotar as seguintes medidas, na ordem estabelecida pela LRF (artigo 23, § 1º):

1. Redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.
2. Exoneração dos servidores não estáveis, ou seja, aqueles que ainda não possuem estabilidade no serviço público.
3. Persistindo o excesso, exoneração de servidores estáveis, nos termos do artigo 169, § 4º, da Constituição Federal, mediante ato normativo motivado e observando critérios objetivos previamente estabelecidos em lei, que demonstrem a necessidade da medida para a adequação dos gastos com pessoal ao limite legal.

Embora sejam medidas drásticas, muitas vezes apenas a implementação da prevista no item 1, acima, especialmente quando adicionada a outras medidas de ampliação da arrecadação e priorização orçamentária, são suficientes para garantir os recursos necessários para a educação infantil.

No âmbito da União, são duas as principais formas de repasses de recursos para o custeio das matrículas na educação infantil. A primeira delas, e mais conhecida, é por meio do FUNDEB, já tratado em tópico acima, cujo fator de ponderação para a educação infantil, para o ano de 2025, foi definido pela Resolução n. 5, de 26 de junho de 2024, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF)⁹¹, da seguinte forma:

Art. 1º Especificar as diferenças e ponderações relativas às etapas, às modalidades, à duração da jornada e aos tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para fins de distribuição de recursos do FUNDEB para o

91 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5-de-26-de-julho-de-2024-575053829> Acesso em 5 ago. 2025.

exercício de 2025:

a) creche em tempo integral:

1. pública: 1,55 (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos); e
2. conveniada: 1,45 (um inteiro e quarenta e cinco centésimos);

b) creche em tempo parcial:

1. pública: 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos); e
2. conveniada: 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

c) pré-escola em tempo integral:

1. pública 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos);
2. conveniada 1,40 (um inteiro e quarenta centésimos).

d) pré-escola em tempo parcial:

1. pública 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
2. conveniada 1,05 (um inteiro e cinco centésimos); [...]

§ 1 Para fins de distribuição da complementação VAAT, no exercício de 2025, serão aplicadas as seguintes diferenças e ponderações:

a) creche em tempo integral:

1. pública: 1,90 (um inteiro e noventa centésimos); e
2. conveniada: 1,81 (um inteiro e oitenta e um centésimos);

b) creche em tempo parcial:

1. pública: 1,60 (um inteiro e sessenta centésimos); e
2. conveniada: 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

c) pré-escola em tempo integral:

1. pública 1,88 (um inteiro e oitenta e oito centésimos);
2. conveniada 1,75 (um inteiro e setenta e cinco centésimos).

d) pré-escola em tempo parcial:

1. pública 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos);
2. conveniada 1,10 (um inteiro e dez centésimos). [...]

Houve, como se vê, um esforço para ampliar o custeio das vagas em creche, sobretudo em período integral. Ainda que o valor não seja suficiente para a manutenção integral da vaga, é válido lembrar que o FUNDEB possui função redistributiva e complementar, de modo que cabe ao Município, prioritariamente, custear as matrículas com recursos próprios.

Mas, enquanto os recursos do FUNDEB não podem ser acessados pelos Municípios, pois o recebimento depende do envio dos dados do Censo Escolar (geralmente há um *delay* de um ou dois anos entre a criação da vaga e o recebimento dos recursos do FUNDEB), o Governo Federal possui o Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – El Manutenção, disciplinado atualmente pela Resolução n. 7, de 28 de abril de 2025⁹², do FNDE.

92 Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2025/resolucao-no-7-de-28-de-abril-de-2025-resolucao-no-7-de-28-de-abril-de-2025-dou-imprensa-nacional.pdf> Acesso em 5 ago. 2025.

Segundo o *site* do Programa⁹³, este “consiste na transferência de recursos financeiros com o objetivo de apoiar a expansão da oferta e de regular o funcionamento das novas matrículas, seja em novos estabelecimentos ou em novas turmas de educação infantil, até que estas sejam computadas para recebimento de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)”. A adesão é realizada pelo representante legal do município no Módulo EI Manutenção do Simec.

Em síntese: um projeto de **ampliação estrutural** exigirá que, em seu planejamento e implementação, estejam presentes os seguintes elementos:

- a) atualização constante dos dados e indicadores do diagnóstico (permanente diagnóstico, inclusive, considerando novos fatores de conjuntura socioeconômica e migratória eventualmente existentes no território);
- b) estratégias individualizadas para o ataque dos problemas identificados no diagnóstico inicial. Cada problema deve contar com as possibilidades de soluções identificadas localmente;
- c) organização orçamentária (reserva e adequação das leis pertinentes);
- d) prazo de sua duração/implementação das estratégias, com a definição de responsáveis para cada etapa; e
- e) mecanismos de avaliação que permitam antever se e quando os serviços implementados ou em implementação, com base nos indicadores extraídos do diagnóstico (que retratam a realidade local), mostram-se suficientes para a correção dos problemas identificados, para as projeções de crescimento da demanda e dos serviços ofertados pelo sistema de ensino.

Essas análises são fundamentais porque a oferta eficiente do serviço educacional é fenômeno complexo, sofre reflexo de fatores variados, e que estão em constante mutação. Para a elaboração desse plano de expansão, o Instituto Articule, com o apoio de diversos órgãos, lançou recentemente o **Guia de expansão qualificada de vagas na educação infantil**, cuja leitura e utilização se recomenda fortemente⁹⁴. O Distrito Federal e o Município de Belo Horizonte possuem planos de expansão bem construídos, que podem servir de referência. Além disso, o Tribunal de Contas de Rondônia desenvolveu metodologia que merece ser consultada também.

Por isso pode-se dizer que uma ampliação estruturada exigirá (a) a adoção de medidas e providências a partir do que foi identificado no diagnóstico, com prazos determinados, visando-se resolver o(s) problema(s) já existente(s), e (b) a análise paralela, durante a implementação dessas medidas, da evolução concomitante e futura da demanda pelo mesmo serviço educacional.

Sem essas análises, ao final do período de implementação das estratégias escolhidas para se atacar o problema, considerando-se apenas os dados do primeiro diagnóstico, a realidade social pode ser

.....

93 Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnei/programa-de-apoio-a-manutencao-da-educacao-infantil> Acesso em 5 ago. 2025.

94 Disponível em: <https://articulo.org.br/wp-content/uploads/2025/05/Guia-Planejamento-Expansao-Qualificada-Instituto-Articule.pdf> Acesso em 5 ago. 2025.

diversa e as soluções poderão não ser eficazes. Dito de outro modo, é impossível congelar-se no tempo a fila existente hoje, promovendo-se uma ampliação que durará, por exemplo, três anos, sem que se leve em consideração a alteração da demanda, em regra crescente, durante esse mesmo período.

Pode parecer que, laborando nesse sentido, o Ministério Público estaria, em seus acordos, adotando medidas em prejuízo da satisfação imediata do direito, já que seria possível obrigar o Município a promover a matrícula em ações individuais. Outra situação que poderia sugerir equivocada a atuação do Ministério Público seria quando se celebram acordos em fase de execução de sentença em ação civil pública que fixou prazo curto para se “zerar a fila” e nos quais, por exemplo, concedem-se maiores prazos de cumprimento da obrigação. Essa premissa, todavia, é falaciosa.

É necessário se compreender o fenômeno sob a perspectiva da complexidade que envolve a satisfação e concretização dos direitos coletivos *lato sensu*. A tarefa se torna mais árdua quando o direito coletivo discutido (e já desrespeitado por anos, em muitos casos!) exige, para que seja garantido algum planejamento, organização do orçamento público, edição de leis e implementação da política pública (o que não se faz dentro do rito ordinário do processo civil na lógica individual do CPC). Prazos exíguos não permitiram atender adequadamente a todos, menos ainda, atender aos mais necessitados primeiramente.

Outro aspecto a ser considerado, ainda, é a agilidade com que se consegue, no acompanhamento extrajudicial e nos acordos, uma vez diagnosticada a situação e objetivada a forma de agir, adotar medidas de curto, médio e longo prazos que permitam atender em parte a população de crianças que demanda vaga em escola. O que se pode fazer ainda com a tramitação do acompanhamento ou da investigação feitos pelo Ministério Público para a organização da oferta do serviço, sem, ainda, ter-se um planejamento definitivo.

Também, as ações civis públicas, sobretudo, quando questionam ou buscam a implementação de políticas públicas, demoram anos até a decisão final, sem que nenhuma solução intermediária seja adotada durante a sua tramitação ou, quando isso é feito, o é sem planejamento.

Por fim, tratar coletivamente problemas dessa natureza, otimiza o trabalho do Sistema de Justiça; permite atender a todos os interessados, em detrimento da solução individualizada que atende apenas aqueles que podem pagar por advogados ou acessam a Defensoria Pública (que também carece de estrutura de atendimento!); e racionaliza o emprego dos recursos públicos. Permite soluções, do ponto de vista da organização do serviço, mais estruturantes e duradouras, de mais longo prazo, se adequadamente tratadas.

Além dos pontos antes apresentados, a nova Lei de 2024 permite evidenciar dois aspectos que perpassaram toda a análise feita até aqui. Um, com base na previsão trazida pela Lei n. 14.851/2024, art. 1º ao 3º, quando prevê “levantamento da demanda por vaga na educação infantil”, exigido anualmente, para o qual se prevê, como instrumento, exemplificativamente, a realização da busca ativa, inclusive, com

articulação intersetorial no território. Assim agindo, consegue-se identificar, ano a ano, o cenário, que pode não exigir novas providências do Município (ainda que esteja executando algum plano de expansão).

O segundo, encontra fundamento no art. 4º, que expressamente se refere à “demanda não atendida por vagas em creche na educação infantil”, exigindo outras providências do ente público, inclusive, elaboração de plano de expansão e a ampliação estrutural ou a inclusão de novas medidas no plano já em execução. Neste caso, identificada a demanda por vaga não atendida (seja porque não havia a demanda, seja porque se identificou existente o seu incremento), deve-se organizar a lista de espera etc. O levantamento anual da demanda pode apontar ou não a deficiência no serviço, servindo, ainda, para se antever a necessidade de planejamento para oferta regular, se existente iminente escassez da oferta, evitando-se a violação do direito. Neste caso, são exigíveis ações do gestor municipal para se evitar a formação da fila de espera. São também esses nortes que devem guiar a atuação extrajudicial do Ministério Público, quando promove o acompanhamento das políticas públicas (Resolução CNPM n. 174/2017, art. 8º, II e III); e a formulação dos acordos, compromissos de ajustamento de conduta ou compromissos significativos na concretização do direito à educação.

7. ROTEIRO DE ATUAÇÃO

Com base em tudo que foi dito, este roteiro apresenta um passo a passo prático para a atuação do Ministério Público na efetivação do direito à educação infantil, especialmente na etapa de creche (0 a 3 anos), de forma estruturante e resolutiva. Recomenda-se, novamente, para a elaboração do plano de expansão, a utilização do Guia de expansão qualificada de vagas na educação infantil⁹⁵, elaborado pelo Instituto Article.

Etapa	Descrição
1. Instauração de Procedimento Administrativo (PA)	Objetivo: Acompanhar, fiscalizar e induzir a formulação e execução de políticas públicas para garantir o direito à educação infantil. • Fundamentação: Constituição Federal (art. 208, IV), ECA (art. 54, IV), LDB (art. 11, V) e Lei n. 14.851/2024 (arts. 1º a 4º), Resolução CNMP n. 174/2017. • Finalidade: Garantir o cumprimento da Lei n. 14.851/2024 e a elaboração, a implementação e o acompanhamento do Plano de Expansão Qualificada da Educação Infantil no Município.
2. Constituição de Governança Intersetorial Local	Objetivo: Estabelecer um espaço permanente de diálogo e monitoramento. • Participantes: Ministério Público, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Planejamento, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, Conselhos Municipais (Educação, Direitos da Criança e do Adolescente), sociedade civil e comunidade escolar. • Ações: - Pactuação de reuniões periódicas (inicialmente semanais ou quinzenais, após a elaboração do plano de expansão podem ser mensais ou bimestrais). - Definição de responsáveis, prazos e metas. - Acompanhamento do Plano de Expansão.

95 Disponível em: <https://article.org.br/wp-content/uploads/2025/05/Guia-Planejamento-Expansao-Qualificada-Instituto-Article.pdf>

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA E PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
EXPANSÃO, QUALIFICAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA

3. Etapa diagnóstica (levantamento de demanda) e elaboração do Plano de Expansão (curto prazo – até 90 dias)	Passo 1: Verificar: - Número de crianças de 0 a 3 anos (IBGE, DataSUS, CadÚnico). - Número de vagas ofertadas (Censo Escolar, Secretaria de Educação). - Existência de filas de espera e sua depuração. - Demanda latente (via busca ativa e articulação com CRAS, UBS e Conselho Tutelar). - Projeção de demanda futura (nascimentos, migração). Passo 2: Mapear: - Capacidade física das unidades (possibilidade de ampliação ou readequação). - Distribuição territorial das vagas (georreferenciamento da demanda). - Obras paralisadas (consultar plataforma Antonieta de Barros - FNDE) ou em construção com recursos federais (consultar SIMEC). - Terrenos disponíveis para novas obras. - Imóveis públicos que possam ser transformados em creches. - Rede filantrópica ou privada para conveniamento. - Recursos disponíveis no orçamento ou outras formas de financiamento (Governo Federal, Estadual ou emendas parlamentares). Passo 3: - Elaboração e pactuação do Plano de Expansão (ver Guia de expansão qualificada de vagas na educação infantil do Instituto Articulê). - Adesão ao Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil (CONAQUEI), instituído pela Portaria MEC n. 501, de 7 de julho de 2025 (caso ainda não tenha ocorrido).
4. Gestão da Fila de Espera e Transparência (curto prazo – até 90 dias)	- Implantação de sistema informatizado de Fila Única, integrado à Central de Vagas da Secretaria de Educação (Sistema Gestão Presente do MEC ou outro). - Garantir critérios objetivos e transparentes de priorização, conforme orientação da Manifestação n. 1/2025 do Gaepe-Brasil. - Permitir acesso específico ao Sistema Informatizado ao Ministério Público, Conselho Tutelar, Defensoria Pública, respeitada a LGPD. - Exigir ampla publicidade: <i>site</i> da prefeitura, canais oficiais e pontos de atendimento físico (se necessário).
5. Medidas de ampliação imediata de vagas a curto prazo (até 6 meses)	- Otimização da rede existente: - Reformas rápidas e ampliação de espaços subutilizados. - Contratação emergencial de vagas na rede sem fins lucrativos ou (na falta desta) na rede privada, com controle rigoroso de qualidade, como medida excepcional e temporária. - Aquisição de terrenos.

MANUAL DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA E PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
EXPANSÃO, QUALIFICAÇÃO E DESJUDICIALIZAÇÃO DAS VAGAS EM CRECHE E PRÉ-ESCOLA

6. Medidas de ampliação de vagas a médio prazo (6 meses a 2 anos)	- Conveniamento qualificado com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (lançamento de edital, controle de qualidade etc.). - Ampliação das escolas já existentes por meio da construção de módulos (modelo FNDE). - Acompanhamento regular de obras paralisadas ou em fase de construção. - Planejamento e início da expansão física (construção de novas unidades). - Transformação de prédios públicos em unidades de educação infantil (em especial escolas municipais ou estaduais com salas ociosas).
7. Medidas de ampliação de vagas a longo prazo (2 a 4 anos)	- Planejamento e execução de novas unidades: construção de creches próprias nas regiões com maior déficit. - Reestruturação da rede: continuidade da ampliação de unidades existentes.
8. Monitoramento permanente e avaliação contínua	- Implantar plano de monitoramento com indicadores claros, como por exemplo: a) Número de vagas ofertadas <i>versus</i> demanda em painel de BI que permita o acompanhamento diário da situação. b) Tempo de permanência na fila. c) Evolução demográfica. d) Qualidade pedagógica. e) Infraestrutura – acompanhamento individual da execução de cada obra, seja de reforma ou ampliação. - Monitoramento do Plano Municipal de Educação. - Reuniões periódicas da governança. - Realização de audiências públicas. - Publicação semestral de relatório de acompanhamento. - Sustentabilidade financeira e garantia de continuidade da execução do plano em caso de nova gestão no Município, na Secretaria de Educação, ou mesmo na titularidade da Promotoria de Justiça. - Acompanhamento da priorização orçamentária em parceria com o Tribunal de Contas. - Atuação conjunta com a Promotoria do Patrimônio Público ou da Ordem Tributária para aumento da arrecadação municipal.

8. RELATOS DE EXPERIÊNCIAS EXITOSAS

8.1 SÃO PAULO/SP

O Grupo de Atuação Especial de Educação, do Ministério Público do Estado de São Paulo, foi criado em 2010 e iniciou suas atividades em abril de 2011. Trata-se da primeira estrutura institucional do Ministério Público paulista especializada no Direito à Educação e com atribuições para a tutela de tal direito fundamental em perspectiva difusa.

A existência de referido órgão de execução especializado evidenciou importante demanda reprimida pela salvaguarda do direito à educação, facilitou o acesso da população ao sistema de justiça — ao permitir com maior clareza a identificação de um setor do Ministério Público dedicado à defesa do direito educacional — e permitiu aos Promotores de Justiça capacitação específica, articulação com a sociedade civil e comunidade científica e olhar mais abrangente e estratégico sobre prioridades, problemas cruciais das políticas públicas educacionais e violações de direitos fundamentais.

Nesse contexto, foi possível identificar que, ainda que de maneira atomizada, o Ministério Público, desde a Constituição de 1988, vinha se valendo de instrumentos judiciais e extrajudiciais diversos na tentativa de assegurar o direito à educação infantil para crianças de 0 a 5 anos e 11 meses de idade na Comarca da Capital do Estado de São Paulo.

Foram propostas, em diversas Promotorias de Justiça, ações individuais, ações para tutela de interesses individuais homogêneos, ações civis públicas para tutela de interesses difusos educacionais em sentido estrito e foram celebrados termos de ajustamento de conduta para ampliação quantitativa do número de vagas na rede pública municipal de educação infantil.

Do conjunto das iniciativas adotadas pelo Ministério Público, ao longo da década de 1990 e primeiros anos do século XXI, constatou-se padrão decisório do Tribunal de Justiça de São Paulo no sentido de acolhimento das demandas de natureza individual e rejeição das pretensões difusas⁹⁶.

Além de enfrentarem à época resistência do Poder Judiciário, amparada nas teses de “reserva do possível”, separação de poderes e/ou discricionariedade administrativa, os instrumentos processuais — e, também, os extraprocessuais —, mesmo no caso de vitórias parciais, apresentavam pouca efetividade e efeitos colaterais indesejados. Com efeito, a judicialização individual ou para grupo de crianças determinadas acabava por alterar a fila cronológica de inscrições por matrículas, favorecendo, em alguns casos, aquelas com melhores condições socioeconômicas e de acesso ao sistema de justiça, em detrimento justamente daquelas mais vulnerabilizadas.

96 GRACIANO, M.; MARINHO, C.; FERNANDES, F. As demandas judiciais por educação na cidade de São Paulo. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs). A educação entre os direitos humanos. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

Os termos de ajustamento de conduta, por outro lado, quando celebrados sem o detalhamento de parâmetros de qualidade, acabavam por pressionar os espaços escolares infantis com número excessivo de crianças matriculadas, favorecendo, também, a expansão de modelos de ensino não ofertados e geridos diretamente pelo poder público.

A judicialização, todavia, notadamente quando levada ao conhecimento e para julgamento do Supremo Tribunal Federal, contribuiu para a progressiva alteração do citado padrão decisório do judiciário paulista.

Emblemática foi a decisão e o voto do eminente ministro Celso de Mello, em setembro de 2011, nos autos de ação civil pública proposta pela Promotoria de Justiça da infância e da Juventude do Foro Regional de Santo Amaro, São Paulo-SP, cuja ementa já foi citada anteriormente neste manual.

No ano de 2011, portanto, convergiram a criação de um órgão de execução especializado em direito à educação no Ministério Público Paulista e a consolidação de nova jurisprudência a partir da citada decisão.

Diante, todavia, do cenário de pouca efetividade dos provimentos jurisdicionais, mesmo quando ratificadores do direito à educação infantil, o Grupo de Atuação Especial de Educação buscou identificar outros atores com importante atuação social e no sistema de justiça na defesa de tal direito.

Assim, em 2012, articulou-se o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Educação Infantil⁹⁷. Pretendia-se refletir sobre novas estratégias conjuntas, extrajudiciais e judiciais, para a garantia do direito à educação infantil, com diálogo interdisciplinar e maior conhecimento dos saberes próprios do campo educacional e dos desafios enfrentados na realidade das instituições escolares, para adequado atendimento das crianças.

O GTIEI, em aproximação também com o Movimento Creche Para Todos, colaborou com o reforço da agenda pública e da priorização do tema da educação infantil no Tribunal de Justiça de São Paulo.

Identificada, em tramitação e em grau recursal, ação civil pública promovida por associações integrantes do Movimento Creche Para Todos, os autores e o GTIEI — do qual fazia parte o Grupo de Atuação Especial de Educação do Ministério Público — realizaram esforços para convencimento do Poder Judiciário a respeito do caráter estrutural da demanda, da necessidade de aprofundamento do aspecto dialógico e participativo para superação do estado crônico de violação de direito fundamental e da insuficiência do padrão decisório até então adotado e da multiplicação de demandas repetitivas.

Vale mencionar que, do ponto de vista formal, o Ministério Público, representado pelo GEDUC, era interveniente na ação civil pública, cabendo-lhe, pois, em perspectiva tradicional, a fiscalização da ordem

97 Faziam parte do GTIEI a Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) do Ministério Público do Estado de São Paulo; Rubens Naves, Santos Jr e Hesketh – Escritórios Associados de Advocacia; e o Grupo de Trabalho de Educação da Rede Nossa São Paulo.

jurídica. No caso em questão, todavia, Promotores, Defensores e Advogados solicitaram e participaram de audiências com os Desembargadores que julgariam o litígio, com a Prefeitura Municipal, e postularam, antes e para qualificação da instrução e do julgamento, a realização de audiência pública.

Realizada nos dias 29 e 30 de agosto de 2013, a primeira audiência pública do Tribunal de Justiça de São Paulo contou com ampla participação e, na oportunidade, foram ouvidos diversos especialistas e organizações diretamente envolvidos no tema, além de se ter conferido oportunidade para que a administração pública apresentasse seus projetos e suas dificuldades.

No ato, graças à fundamental participação de educadoras e organizações da sociedade civil do campo educacional e comunidade científica, o GTIEI apresentou documento denominado “10 pontos para um Plano de Expansão da Educação Infantil de Qualidade em São Paulo”, conjugando metas quantitativas de acesso e critérios mínimos de qualidade para possível solução consensual.

À época, cento e cinquenta mil crianças aguardavam vagas em creches e pré-escolas no Município de São Paulo, número inclusive admitido pela própria municipalidade em programa de metas (2013-2016). Em audiência de conciliação, todavia, a municipalidade não aceitou formalizar em acordo judicial a meta quantitativa por ela registrada.

Sobreveio acórdão que não apenas condenou o Município de São Paulo a assegurar novas cento e cinquenta mil vagas em educação infantil, como incorporou os aspectos de demanda estrutural e dialógica requeridos pelos autores do processo, Ministério Público e instituições que participaram também da audiência pública.

Da lavra do eminente relator, Walter de Almeida Guilherme, segue, em parte, o emblemático acórdão⁹⁸.

X - Dest’arte, a decisão que julgou improcedente a ação civil pública é reformada, de forma a:

- L. Obrigar o Município de São Paulo a criar, entre os anos de 2014 e 2016, no mínimo, 150 (cento e cinquenta) mil novas vagas em creches e em pré-escolas para crianças de zero a cinco anos de idade, disponibilizando 50% (cinquenta por cento) nos primeiros 18 (dezoito) meses, das quais 105 (cento e cinco mil) em tempo integral em creche para crianças de zero a 3 (três) anos idade, de forma a eliminar a lista de espera, garantida a qualidade da educação ofertada, observando-se para tanto, quer quanto as unidades de ensino já existentes na rede escolar, quer referentemente àquelas que vierem a ser criada, as normas básicas editadas pelo Conselho Nacional de Educação e, suplementarmente, aquelas expedidas pelo Conselho Municipal de Educação.
2. Obrigar o Município de São Paulo a incluir na proposta orçamentária a ampliação da rede de ensino atinente à educação infantil de acordo com a ampliação determinada

98 Autos nº 0150735-64.2008.8.26.0002 da Comarca de São Paulo.

3. Obrigar o Município de São Paulo a apresentar a este Juízo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ampliação de vagas e de construção de unidades de educação infantil para atendimento do estipulado no item “1”.

4. Obrigar o Município de São Paulo a apresentar, semestralmente, relatórios completos sobre as medidas tomadas para efeito do cumprimento da obrigação fixada no item “1”.

A esses relatórios terão acesso, no exercício de monitoramento, a Coordenadoria da Infância e da Juventude, a quem caberá, como posto no Acórdão que apreciou o Agravo Regimental já mencionado, fornecer ao Juízo, bimestralmente, informações sobre o cumprimento do julgado e articular com a sociedade civil e com outros órgãos do Tribunal, com a Defensoria Pública e com o Ministério Público, se necessário, a forma de acompanhamento da execução da decisão, seja no tocante à criação de novas vagas, seja no referente ao oferecimento de educação com qualidade, nos termos do que está sendo determinado. [...]

Note-se que, a partir de articulação de instituições do sistema de justiça, da realização de audiência pública que de fato sensibilizou a Câmara Especial do TJSP, com ricas contribuições teóricas e práticas, deu-se radical mudança de padrão decisório, com inovações que merecem destaque. Para além da obrigação de expansão quantitativa de vagas, o Judiciário devolveu à Administração Pública a inafastável obrigação de planejamento de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais. Em acréscimo, substituiu os tradicionais mecanismos de execução, estabelecendo foro permanente de prestação de contas, monitoramento e diálogo, com ganhos democráticos e de eficiência.

Nas periódicas reuniões de monitoramento, a municipalidade apresentava os avanços na expansão de vagas e os integrantes do Comitê — com participação da sociedade civil — apontavam problemas e sugestões para aperfeiçoamento do planejamento e das ações administrativas em curso.

Findo o prazo fixado em acórdão, verificando-se importante avanço no atendimento, mas ausência de cumprimento integral das obrigações impostas, designou-se nova audiência pública para prestação de contas e posterior audiência de conciliação, buscando-se, assim, repactuação e continuidade do processo estrutural e dialógico.

Em setembro de 2017, celebrou-se acordo judicial nos autos da referida ação civil pública. Os autores deixaram de promover a imediata execução provisória do título e, em contrapartida, a municipalidade se comprometeu a criar, no mínimo, novas oitenta e cinco mil e quinhentas vagas em creche, com a adição de alguns critérios de qualidade, tais como a redução do número de crianças por educador, realização de formação continuada para os profissionais da educação infantil, garantia de áreas abertas nas unidades de ensino, entre outros.

Seguiu-se o monitoramento participativo e, finalmente, observou-se atendimento bastante satisfatório da demanda manifesta por vagas em creche. Segundo consulta ao cadastro oficial, em fevereiro de 2025, havia 1.067 crianças aguardando vaga em espera de até trinta dias⁹⁹.

No presente momento, integrantes do GTIEI e do Comitê de Monitoramento avaliam a possibilidade de continuidade do processo, notadamente para a realização de nova audiência pública que realize balanço dos avanços e desafios decorrentes do novo modelo de solução judicial estabelecido, bem como para possível repactuação que priorize, doravante, ganhos de qualidade na educação infantil do Município de São Paulo.

Em conclusão, o presente texto não pretendeu realizar considerações teórico-jurídicas a respeito das transformações do processo de conhecimento, padrão decisório e mecanismos de execução judicial experimentados na defesa do direito à educação infantil no Município de São Paulo-SP.

Trata-se de breve relato de caso, com o objetivo de ilustrar possibilidade de enfrentamento de enormes desafios na concretização de direitos sociais pelo Ministério Público.

Considerando as dimensões e a complexidade de uma cidade como São Paulo, foram fundamentais para os significativos ganhos para as crianças: a) a criação de setor especializado em direito à educação no Ministério Público; b) a articulação deste órgão — GEDUC — com a sociedade civil e comunidade científica; c) a superação da função parecerista, interveniente e a adoção de conduta dialógica e ativa na busca de novas estratégias judiciais e extrajudiciais para garantia do direito à educação infantil; d) a conjugação de esforços interinstitucionais; e) a qualificação da produção de conhecimento sobre o tema e da produção probatória, com impactos na mudança do padrão decisório do Poder Judiciário Paulista; f) o fortalecimento de contornos estruturais e dialógicos em ação civil pública, seja em fase instrutória, com a realização de audiência pública, seja em fase de execução; e g) a constituição de comitê participativo de monitoramento, sob a coordenação do TJ-SP, mantendo-se na agenda pública e sob permanente fiscalização, o planejamento e as ações da Administração Pública para concretização de obrigações judicialmente assumidas.

João Paulo Faustinoni e Silva

8.2 JOINVILLE/SC

O Município de Joinville, Santa Catarina, experimenta histórico de longa data quanto à carência da oferta de creche. Datam do final do ano de 2009 as notícias de falta de vaga na rede municipal para as crianças de 0 a 3 anos de idade.

99 Disponível em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/acesso-a-informacao/demanda-escolar/> Acesso em 04.04.2025.

Os fatos chegaram ao Ministério Público em 2010, que adotou medidas à época, como também o fez o Município, mas sem planejamento e adequado diagnóstico do problema, que se agravou ano a ano.

No ano de 2017, depois de proposto e não aceito compromisso de ajustamento de conduta ao Município, foi ajuizada ação civil pública. Em janeiro daquele ano, o Município informou que aguardavam para serem atendidas na rede pública um total 6.226 crianças de 0 a 3 anos de idade¹⁰⁰. Tramitou a ação, seguindo-se a lógica do processo civil individual, CPC, pouco resolutiva. Na referida ação, não se viu planejamento apresentado pelo Município.

Em 2021, foi concedida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, liminar na ação civil pública ajuizada, determinando-se que, em 1 (um) ano, fossem concedidas vagas a todas as crianças na educação infantil. O prazo não foi cumprido, inclusive, porque inexistia até então qualquer planejamento ou plano de expansão do atendimento adequadamente estruturado para oferta daquele grande número de vagas na educação infantil.

Nesse passo, eventual ajuizamento de execução da decisão judicial, seria inócua, com os instrumentos disponíveis no CPC, para obrigar esse cumprimento e, a essa altura, tramitando desde 2017, os dados sobre a demanda não correspondiam à realidade.

Foi instaurado procedimento administrativo¹⁰¹ para acompanhamento da política pública e, paralelamente, as medidas adotadas para o cumprimento da liminar, inclusive, para se ter o diagnóstico. Os dados iniciais apresentados pelo Município davam conta de que a projeção pela demanda de vagas em educação infantil, no início de formulação de seu plano de expansão da rede de atendimento municipal, chegaria a mais de 9.000, em 2025.

Desse modo, nos autos do procedimento administrativo, foram adotadas as seguintes medidas, que podem ser assim sintetizadas:

1. Diagnóstico inicial, apontando:
 - a. Levantamento da demanda por vaga não atendida em creche, inclusive, analisando-se os dados de demanda por regiões e bairros da cidade¹⁰².
 - b. Identificação da capacidade de atendimento atual.
2. Gestão centralizada das vagas, feita por sistema informatizado de matrículas (já existente). Durante o curso do procedimento, foi destacada e treinada equipe de atendimento das famílias e do fluxo para solução administrativa dos problemas e das reclamações quanto às matrículas, posição na lista de espera etc., inclusive acordado com o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Conselho Tutelar.

100 Autos da Ação Civil Pública n. 0905644-43.2017.8.24.0038

101 Procedimento Administrativo n. 09.2021.00001126-4, 4ª Promotoria de Justiça de Joinville.

102 Joinville já possuía sistema e programa de matrícula informatizado, que foi aperfeiçoado com o acompanhamento feito.

3. Projeção de construção/locação de unidades educacionais para atender à demanda, fila de espera:
 - a. Distribuição e planejamento de construção em bairros com maior demanda.
 - b. Cronograma por ano, a partir de 2022, de incremento de número de vagas com as medidas adotadas.
4. Paralelamente à identificação e ao levantamento dos dados anteriores, igualmente, foram adotadas medidas de curto e médio prazos:
 - a. Identificação de capacidades ociosas das unidades escolares, remodelação de salas e reformas.
 - b. Abreviação da conclusão de obras em andamento, principalmente, de reforma de escolas/salas de aula.
 - c. Verificação da capacidade de atendimento da rede conveniada/parceira – filantrópicas e confessionais. Revisão e renegociação do modelo de contratação até então existente¹⁰³.
 - d. Manutenção de “compra de vagas” na rede privada, prática até então existente no Município, visando fazer frente à crescente demanda¹⁰⁴.
5. Apresentação de planejamento, com cronograma de execução e prazos para cumprimento e execução das obras, cada qual identificada por volume de vagas incrementado na rede municipal, previstos para o início de 2024, com incremento de mais de 9 mil vagas.
6. Celebração de acordo, em março de 2023, pondo fim à ação civil pública em andamento, já em sede recursal (apelação), com base no plano de expansão apresentado. O processo foi extinto.

O acompanhamento da oferta do serviço na política educacional continuou a ocorrer no referido procedimento.

Todavia, alguns problemas ocorreram no curso da execução das obras que, não podendo ser imputados ao Município, como chuvas fortes no sul do País em 2023, permitiram a renegociação do acordo¹⁰⁵, o que ocorreu em 2024, fixando-se novos prazos de conclusão de algumas obras.

O relato serve para demonstrar que as estratégias devem ser negociadas, pactuadas e buscadas medidas resolutivas para se pôr fim ao problema levantado, agora, com planejamento e prazo definidos, ainda que isso demande acompanhamento e possam, eventualmente, ser alterados. Ainda, o que mais

103 Embora adotada essa medida, não existiu maior interesse em celebrar o convenio/parceria com o município e, por consequência, sem grande incremento do número de vagas em relação ao já existente na rede filantrópica, mesmo diante da mudança das regras do convenio/parceria a ser firmado ou revisão dos convênios/contratos já existentes.

104 Essa providência foi, inicialmente, objeto de correto questionamento pelo Tribunal de Contas do Estado, uma vez que a prática de compra de vagas na rede privada ocorria há anos sem que, paralelamente, existisse um planejamento de expansão da rede própria municipal. Foi adotada como política para a oferta dos serviços que cabia ao município, não como medida de emergencial. A situação, contudo, foi resolvida após a apresentação, pelo município, do seu plano de expansão da rede própria ou conveniada.

105 Cláusula X do acordo previu hipóteses de inexecução não imputáveis ao município.

justifica esse tipo de intervenção, que o problema, surgido em 2009, não foi adequadamente solucionado com a atuação unicamente fundada na lógica da solução de conflitos individual, principalmente, assentada no CPC, mesmo com os instrumentos do chamado microssistema processual coletivo brasileiro, Lei da Ação Civil Pública e CDC.

Mesmo com o manejo dos instrumentos da tutela coletiva, como o inquérito civil público e a ação coletiva (ação civil pública), que tramitaram de 2014 a 2023, por 9 anos, a solução do problema não foi conseguida, só se obteve decisão judicial favorável. Seguindo-se a lógica, ainda, do CPC, se também tivesse sido ajuizado o cumprimento de sentença, por quantos ainda tramitaria o processo até a final consecução de uma solução ou seu implemento?

Assim, iniciaram-se as providências em 2021, com o acompanhamento extrajudicial feito pelo Ministério Público, com medidas de curto e médio prazo, fixando-se, no mais, em acordo os prazos de cumprimento daquelas de longo prazo, para se ultimarem até meados de 2025. Veja-se, a solução conseguida, com o acompanhamento e a negociação, associada ao planejamento, com um plano de expansão de vagas, viria em aproximadamente 4 anos e 6 meses (previsão), tempo muito inferior ao que tramitou a ação, até o recurso em segunda instância, no Tribunal de Justiça (a partir do qual o litígio judicial ainda poderia ter vários outros recursos se não entabulado o acordo). Aditado o acordo, repactuou-se o prazo para entrega de algumas obras, mantido o prazo final para meados de 2026. Importante, ainda, que a situação continue a ser acompanhada.

Eder Cristiano Viana

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Controle jurisdicional de políticas públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Diagnóstico do problema estrutural e execução judicial negociada como boas práticas**: um estudo à luz da (re)estruturação da Fundac/Fundase e do Sistema Socioeducativo do Rio Grande do Norte. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Boas práticas de autocomposição no Ministério Público. Brasília, CNMP, 2024.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; NOBRE, Ricardo José Elias. **Além da ADPF 708/DF: litigância climática, políticas públicas e desafios de preservação ambiental**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **A Educação Básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. Direitos Fundamentais & Justiça**. Belo Horizonte, ano 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/2/7F32159CFC9EAF_arquivo.pdf

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Novo PAC – Eixo Educação, Ciência e Tecnologia: Creches e Escolas de Educação Infantil. 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novo-pac/selecoes/eixos/educacao-ciencia-e-tecnologia/creches-e-escolas-de-educacao-infantil>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/l13105.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIF. **Resolução nº 5, de 26 de julho de 2024**. Especifica as diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para o exercício de 2025. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 145, p. 50, 30 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 11/2010, de 7 de julho de 2010.** Define Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 jul. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6324-pceb011-10&category_slug=a-gosto-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG. Comissão Permanente da Educação – CO-PEDUC; Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH. **Enunciado COPEDUC/GNDH/CNPG nº 02/2023.** Disponível em: <https://cnpg.org.br/wp-content/uploads/2025/04/Enunciado-02-2023-GNDH-Lei-henry-Borel.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG. Comissão Permanente da Educação – CO-PEDUC; Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH. **Enunciado COPEDUC/GNDH/CNPG nº 06/2023.** Disponível em: https://cnpg.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Enunciado_06_COPEDUC.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais – CNPG. Comissão Permanente da Educação – CO-PEDUC; Grupo Nacional de Direitos Humanos – GNDH. **Enunciado COPEDUC/GNDH/CNPG nº 05/2022.** Disponível em: https://cnpg.org.br/wp-content/uploads/2024/10/5_Enunciado_05-2022_GNDH_COPEDUC_Financiamento_da_Educao_e_proibio_de_retrocesso.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 30, de 22 de setembro de 2015.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 203, p. 105, 23 out. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/3527>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 44, de 27 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação. *Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual*, p. 1-9, edição de 24/10/2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4510>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 112, de 12 de novembro de 2024.** Dispõe sobre diretrizes para a estruturação das unidades do Ministério Público na defesa do direito à educação. *Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual*, edição de 19/11/2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/11336>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 114, de 10 de dezembro de 2024.** Estabelece diretrizes sobre a atuação integrada do Ministério Público para prevenção, resposta e repressão às situações de violência escolar, bem como para a reparação às vítimas diretas e indiretas de ataques às unidades de ensino. *Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual*, edição de 11/12/2024.

Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/11400>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p.10-15, edição de 19/04/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/11336>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 174, de 4 de julho de 2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 3-5, edição de 21/7/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5192>. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Ata de registro de preço – nacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/compras-governamentais/atas-de-registro-de-precos/ata-de-registro-de-preco-nacionais>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **BIM – Modelagem da Informação na Construção. 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/bim-modelagem-de-informacao-na-construcao>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Módulo de Educação Infantil 1**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/proinfancia/projetos-arquitetonicos-para-construcao/modulo-de-educacao-infantil-1>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Resolução nº 7, de 28 de abril de 2025**. Regulamenta os critérios e procedimentos para transferência direta de recursos financeiros aos municípios e Distrito Federal destinados à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir de 2025. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2025/resolucao-no-7-de-28-de-abril-de-2025-resolucao-no-7-de-28-de-abril-de-2025-dou-imprensa-nacional.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Sistemas Construtivos Industrializados (Infraestrutura Física Escolar)**. Brasília, DF, jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par/infraestrutura-fisica-escolar/sistemas-construtivos-industrializados-1>. Acesso em: 29 jul. 2025

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Painel de Monitoramento do PNE**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Cartilha de Emendas Parlamentares 2025**. Brasília, jan. 2025. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/publicacoes/emendas-parlamentares-mec-2025.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. **Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – Novas Turmas e Novos Estabelecimentos**. Brasília, fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnei/programa-de-apoio-a-manutencao-da-educacao-infantil>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Educação infantil ganha política pública de qualidade e equidade**. Portal MEC, 9 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pnei/conaquei>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: https://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESC-NE005_2009.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 2024.** Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-c-ne/ceb-n-1-de-17-de-outubro-de-2024-591687293>. Acesso em: 26 maio 2025

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 4/2016, aprovado em 17 de fevereiro de 2016.** Consulta referente à idade de crianças para atendimento em creche. Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=34801-pareceres-da-camara-de-educ-superior-004-16-pdf&category_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 501, de 7 de julho de 2025.** Institui o Compromisso Nacional pela Qualidade e Equidade na Educação Infantil – Conaquei. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1, p.25, 9 jul. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-501-de-7-de-julho-de-2025-640773365>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Qualidade e equidade na educação infantil: princípios, normatização e políticas públicas.** Brasília, DF: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/qualidade-equidade-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **MEC e Inep contextualizam resultados do Censo Escolar 2024.** Gov.Br – Centrais de conteúdo, Brasília, DF, 9 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-contextualizam-resultados-do-censo-escolar-2024> . Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 684612.** Tema 698. Repercussão Geral. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento: 03/07/2023. Parâmetros para Decisões Judiciais a Respeito de Políticas Públicas. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.008.166/SC.** Relator: Luiz Fux. Publicado em 20 abr 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357440806&ext=.pdf>. Acesso em 25 abr 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 410.715 AgR**, Relator: Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 22 nov. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 3 fev. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=576518>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL.CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sumário executivo justiça pesquisa – direitos e garantias fundamentais – ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Brasília: CNJ, 2017, p. 11.

CAMPOS, Tânia Maria Fernandes; PAZIN, Luciane; SEABRA, Alessandra Gotuzo. **Funções executivas**. São Paulo: Núcleo de Ciências para a Primeira Infância – NCPI/USP, 2021. 38 p. (Série Desenvolvimento Infantil e Políticas Públicas, Caderno 3).

COMFORTI, Franco. **Conflictos y blockchain: construcción de paz**. Madrid: Editorial Tecnos, 2022.

CONSELHO NACIONAL DOS PROCURADORES-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS E DA UNIÃO. Grupo Nacional de Direitos Humanos. Comissão Permanente da Educação – COPEDUC. **Enunciado nº 02/2025 – COPEDUC**. Aprovado na 3.ª Reunião Ordinária do CNPG, em 09 abr. 2025. Disponível em: <https://cnpg.org.br/grupos-nacionais/grupo-nacional-de-direitos-humanos-gndh/>. Acesso em: 25 maio 2025.

CRUZ, S. G. da; OLIVEIRA, T. A.; FANTACINI, R. A. F. **A indissociabilidade do brincar, cuidar e educar na Educação Infantil**. Research, Society and Development, [S. l.], v. 4, n. 4, p. 227-238, 2017. DOI: 10.17648/rsd-v4i4.92. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/92>. Acesso em: 26 maio. 2025.

CURY, C. R. J. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 116, p. 245–262, 2002. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/563>. Acesso em: 26 maio 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Primeiros passos pela primeira infância: educação infantil**. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2023. Disponível em: <https://primeirainfanciapri-meiro.fmcsv.org.br/wp-content/uploads/2023/11/FMCSV-primeiros-passos-pela-primeira-infancia-educacao-infantil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

GAEPE-BRASIL. **Manifestação nº 01/2025**. Brasília/DF: 11 mar. 2025. Disponível em: <https://articulo.org.br/wp-content/uploads/2025/03/Manifestacao-Gaepe-Brasil-no-01-2025-Criterios-de-priorizacao.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

GAEPE-BRASIL; Instituto Article (coord.). **Retrato da Educação Infantil no Brasil – Acesso e disponibilidade de vagas (Apresentação em slides)**. 1 ed., São Paulo: Gaepe-Brasil / Article, 27 ago. 2024. Disponível em: https://article.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Retrato_da_Educacao_Infantil_Gaepe-Brasil_2024_3.pdf . Acesso em: 21 jul. 2025

GOIS, Antonio. **O ponto a que chegamos: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente**. São Paulo: FGV Editora. 2022.

GRACIANO, M.; MARINHO, C.; FERNANDES, F. **As demandas judiciais por educação na cidade de São Paulo**. In: HADDAD, S.; GRACIANO, M. (Orgs). A educação entre os direitos humanos. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

INSTITUTO ARTICLE. **Guia de expansão qualificada de vagas na educação infantil – Foco em creches**. 1. ed. Online, abr. 2025. Guia elaborado no I Encontro Nacional Gaepe-Brasil, em parceria com Gaepe-RO, IRB, Atricon e instituições da sociedade civil. Disponível em: <https://article.org.br/wp-content/uploads/2025/05/Guia-Planejamento-Expansao-Qualificada-Instituto-Article.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar da Educação Básica 2024: apresentação coletiva dos resultados**. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2024/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 25 maio 2025.

LEDERACH, John Paul. **Transformação de conflitos**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2012.

LEVINE, Uri. **Apaixone-se pelo problema, não pela solução: o Waze para todos os empreendedores e profissionais do mundo dos negócios**. Tradução de Tássia Carvalho. Porto Alegre: Citadel, 2023.

MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. **Resenha da palestra “O controle judicial de políticas públicas e o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal”**. Revista Carioca de Direito, Rio de Janeiro, Vol. 3, n.01, jan./jun. 2022.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Novo Código de Processo Civil – O Ministério Público e os métodos autocompositivos de conflito – Negociação, Mediação e Conciliação**. In: SILVA, Cláudio Barros; BRASIL, Luciano de Faria (Orgs.). Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SANTA CATARINA (Estado). Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n. 4023395-17.2017.8.24.0000**, de Campos Novos, rel. Des. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, 14 jun. 2018.

TCE-RO. Central de Vagas. **GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE VAGAS EM CRECHE**. Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2024/08/Guia-Central-de-Vagas.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Acesso à creche: crianças vulneráveis em primeiro lugar**. Disponível em: <https://educacaoquedacerto.todospelaeducacao.org.br/redes-e-desafios/acesso-a-creche-criancas-vulneraveis-em-primeiro-lugar/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação que dá certo: o caso de Recife (PE)**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/02/eqdc-o-caso-do-recife.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação que dá certo: os casos de Londrina e São Paulo**. Disponível em: <https://educacaoquedacerto.todospelaeducacao.org.br/wp-content/uploads/2021/11/educacao-quedacerto-creches-todospelaeducacao-digital.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama do acesso à Educação Infantil no Brasil**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2025/08/estudo-panorama-do-acesso-a-educacao-infantil-no-brasil-todos-pela-educacao.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO; FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. **Educação Já: recomendações de políticas de primeira infância para os governos federal e estaduais**. São Paulo: Todos Pela Educação; Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/11/educacao-ja-2022-primeira-infancia.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 5 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Siga o **CNMP** nas redes sociais:



conselhodomp



cnmpoficial



@cnmp_oficial

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br

