



NOTA TÉCNICA CNPNG/GNDH Nº 04/2025

Aprovada na Reunião Ordinária de 20 de maio de 2025, em Brasília/DF.

Ementa: Atuação do Ministério Público na garantia do fornecimento de educação infantil em creches para todas as crianças de 0 a 3 anos cujas famílias solicitarem.

1. Breve fundamentação

A obrigatoriedade da oferta de educação infantil na etapa de creche, destinada a crianças de 0 a 3 anos, decorre do artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal. Esse comando constitucional foi reforçado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/1990), em seu artigo 54, inciso IV, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), no artigo 4º, inciso II.

A interpretação dessas normas foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema 548 de Repercussão Geral (RE 1.008.166/SC), que firmou 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 zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica. (RE 1008166, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 22-09-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 19-04-2023 PUBLIC 20-04-2023).

Os municípios são os entes federativos prioritariamente responsáveis pela educação infantil, conforme artigo 211, § 2º, da Constituição Federal, devendo garantir, de imediato, a matrícula de todas as crianças cujas famílias demandarem vaga em creche, sem condicionar esse atendimento a critérios orçamentários, viabilidade administrativa ou políticas internas.

Enquanto não conseguir universalizar o atendimento, o município pode adotar medidas emergenciais, como estabelecer uma ordem de prioridade de atendimento, desde que baseada em critérios legais e objetivos de isonomia e o respeito aos direitos fundamentais. Nestes casos, deve atender a Lei 14685/23, inclusive divulgando eventuais listas de espera (ou a inexistência de lista) no Portal Transparência.

Ainda em caráter emergencial, os Municípios podem providenciar, às suas expensas e por intermédio de convênio devidamente firmado, a inclusão das crianças em instituições comunitárias, filantrópicas e sem fins lucrativos (preferencialmente) ou privadas de ensino, nos termos do § 1º do art. 77 da Lei nº 9.394/96.

Contudo, a solução definitiva para a demanda por creches é a implementação de políticas públicas estruturantes e permanentes para atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Contudo, a solução definitiva para a demanda por creches é a implementação de políticas públicas estruturantes e permanentes para atendimento às crianças de 0 a 3 anos.

O planejamento constitui um dever jurídico essencial do administrador público brasileiro e encontra respaldo em diversas fontes normativas e doutrinárias. Na administração pública, o planejamento não é uma faculdade, mas uma obrigação, sendo requisito indispensável para a eficiência na gestão dos recursos públicos e a adequada prestação dos serviços à sociedade, especialmente no caso da educação infantil em creches.

O princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a Administração Pública deve atuar com eficácia, qualidade e celeridade, otimizando a alocação dos recursos disponíveis. Assim, o planejamento é a base da eficiência administrativa, pois permite a antecipação de demandas, a definição de metas e a adoção de estratégias que assegurem a execução de políticas públicas de forma racional e equilibrada, especialmente para a faixa etária de 0 a 3 anos. Além disso, a necessidade de planejamento está integrada ao direito financeiro e às normas de execução orçamentária, garantindo que os gastos públicos sejam direcionados de forma sustentável e equilibrada. O Decreto-Lei nº 200/67, ainda vigente, reforça essa obrigatoriedade ao estabelecer que toda ação governamental deve obedecer a um planejamento estruturado, orientado por planos e programas plurianuais, orçamento programa anual e programação financeira.

No contexto específico da educação infantil para crianças de 0 a 3 anos, a aplicação desse princípio exige a formulação de políticas públicas estruturadas que assegurem a oferta de vagas em creches de forma sustentável, equitativa e contínua. Além de assegurar a oferta contínua de vagas, o planejamento na educação infantil de crianças de 0 a 3 anos previne desperdícios, melhora a alocação de recursos e permite que a política educacional seja executada de forma transparente e eficiente, respeitando os princípios da isonomia e da economicidade.

Para que essa obrigação seja efetivamente cumprida, é fundamental que o município desenvolva um planejamento sólido, instituído por lei, prevendo levantamento específico da demanda para crianças de 0 a 3 anos, previsão orçamentária e implementação de políticas permanentes de expansão da rede de creches.

Neste sentido, a legislação federal estabelece a necessidade de diagnóstico contínuo da demanda por educação infantil, assegurando que nenhuma criança fique sem atendimento por falta de planejamento. O artigo 5º, incisos I e II, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) determina que o Poder Público, dentro de sua competência federativa, deve realizar anualmente o recenseamento das crianças e adolescentes em idade escolar e promover a chamada pública para garantir seu atendimento educacional. O Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 13.005/2014) reforça essa obrigação, prevendo, entre suas diretrizes (estratégias 1.3 e 1.15), a necessidade de busca ativa e levantamento contínuo da demanda por vagas na educação infantil.

Especificamente quanto à oferta de creches, a Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, determina que os municípios são obrigados a criar mecanismos para levantamento e divulgação anual da demanda por vagas na educação infantil de crianças de 0 a 3 anos. Esse levantamento deve servir como base para a elaboração de políticas públicas eficazes, garantindo que os municípios realizem o planejamento da expansão da oferta de creches e evitem a perpetuação da falta de vagas, inclusive com previsão orçamentária para realização das despesas necessárias para atendimento da demanda integral e de forma contínua.

Em suma: a educação infantil em creches para crianças de 0 a 3 anos constitui um direito fundamental de aplicabilidade imediata, assegurado pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. Os municípios, como responsáveis prioritários por este serviço, têm o dever constitucional de garantir vagas para todas as crianças desta faixa etária cujas famílias solicitarem, sem condicionar esse direito a questões orçamentárias ou administrativas. O planejamento adequado, com levantamento anual da demanda conforme determina a Lei nº 14.851/2024, é condição essencial para a efetivação deste direito e não pode ser invocado como justificativa para sua negação. A falta desse planejamento caracteriza omissão inconstitucional que vulnera direitos fundamentais. Compete ao Ministério Público fiscalizar e exigir, por meios extrajudiciais e judiciais, que os municípios atendam

imediatamente a demanda manifesta por creches e, simultaneamente, estruturarem políticas permanentes que garantam o acesso universal e contínuo à educação infantil para crianças de 0 a 3 anos.

Apenas na hipótese de impossibilidade fática de atendimento integral e imediato de toda a demanda de crianças de 0 a 3 anos, o município poderá estabelecer uma ordem de prioridade, desde que baseada em critérios legais e objetivos. Essa priorização deve seguir parâmetros que assegurem a isonomia e o respeito aos direitos fundamentais, garantindo que as crianças em situação de maior vulnerabilidade tenham prioridade de acesso ao serviço público essencial. Nestes casos, deve atender a Lei 14685/23, inclusive divulgando eventuais listas de espera (ou a inexistência de lista) no Portal Transparência. A priorização, reafirma-se, não pode ser usada como subterfúgio para a omissão da Administração Pública: o município não pode se limitar a gerir listas de espera, mas sim adotar medidas concretas para universalizar progressivamente o atendimento em creches.

2. Conclusões

O Conselho Nacional de Procuradores-Gerais-CNPGC, através do Grupo Nacional de Direitos Humanos-GNDH, por sua Comissão Permanente de Educação-COPEDEC reafirma a obrigação constitucional e legal dos municípios de garantir educação infantil em creches para todas as crianças cujas famílias solicitarem, propõem-se as seguintes diretrizes para atuação do Ministério Público:

1. O Ministério Público brasileiro reafirma que a oferta de vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos não é uma decisão política ou uma escolha discricionária do gestor municipal, mas uma obrigação constitucional e legal.

2. O Ministério Público brasileiro deve atuar para que os municípios atendam imediatamente todas as crianças de 0 a 3 anos cujas famílias solicitarem vaga e, simultaneamente, estruturarem sua política pública para garantir a universalização do atendimento nesta faixa etária, de forma planejada e contínua.

3. O Ministério Público brasileiro deve atuar fiscalizando o efetivo cumprimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e da Lei 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, pelos Municípios.

4. A adoção de critérios de priorização para atendimento em creches somente é admissível enquanto medida excepcional e temporária, devendo ser acompanhada de um plano estruturado para ampliação da oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos, de modo a garantir que, em prazo razoável, toda criança nesta faixa etária tenha acesso imediato à educação infantil, sem necessidade de critérios de exclusão. Nestes casos, os Ministérios Públicos devem exigir que sejam estabelecidos critérios objetivos, transparentes e legalmente previstos para priorização do atendimento, sempre com o compromisso de ampliar progressivamente a oferta de vagas até atingir a totalidade da demanda para crianças de 0 a 3 anos.

É a presente nota técnica.

Brasília/DF, na data da assinatura.

GEORGES CARLOS FREDDERICO MOREIRA SEIGNEUR
Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Presidente do CNPG



LEDA MARA NASCIMENTO ALBUQUERQUE
Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Amazonas
Presidente do GNDH