

# A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS EM FORNECER VAGAS EM CRECHES EM TEMPO INTEGRAL À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

Isadora Batista Correia<sup>1</sup>

Waléria Medeiros Lima<sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho analisou a responsabilidade dos municípios brasileiros na oferta de vagas em creches em tempo integral, com base na jurisprudência nacional. A problemática central decorreu da omissão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 548 da Repercussão Geral, que não tratou da obrigatoriedade do atendimento em tempo integral. A pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: Existe respaldo jurídico para obrigar os municípios, por meio de decisão judicial, a garantirem o atendimento em creches em tempo integral, mesmo sem previsão expressa no Tema 548 do STF? O objetivo geral foi examinar a possibilidade de exigência judicial dessa modalidade de atendimento, à luz da legislação educacional e das decisões judiciais. Como objetivos específicos, buscou-se compreender a interpretação do Poder Judiciário sobre os princípios constitucionais da educação e da dignidade da pessoa humana em relação ao tempo integral, analisar a evolução normativa da educação infantil, estudar os fundamentos do Tema 548 e avaliar os argumentos pró e contra a obrigatoriedade do tempo integral, incluindo a jurisprudência do TJDF. A metodologia adotada foi qualitativa, com base em revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. A análise demonstrou que, embora existam fundamentos pedagógicos e sociais favoráveis à jornada integral, a jurisprudência atual limita-se ao reconhecimento do direito à vaga em tempo parcial. Conclui-se que ainda não há respaldo jurídico expresso para exigir sua oferta obrigatória pelos

---

1\* Graduanda do Curso Superior em Direito da UniFacisa – Centro Universitário / CESED – Centro de Ensino Superior e Desenvolvimento. Endereço eletrônico: [isadora.correia@maisunifacisa.com.br](mailto:isadora.correia@maisunifacisa.com.br)

2\* Professora Orientadora. Graduada em Direito, pela Universidade Estadual da Paraíba, Pós-Graduada em Direito Penal e Criminologia, pela Universidade Potiguar, e em Vigilância Sanitária, pela Faculdade Única - Prominas. Docente do Curso de Bacharelado em Direito da UniFacisa, das disciplinas de Ajuizar Reclamação Trabalhista e Projeto Integrador. Endereço eletrônico: [waleriamedeiros@hotmail.com](mailto:waleriamedeiros@hotmail.com).

municípios, sendo essa uma meta de política pública, e não um direito subjetivo plenamente exigível.

**Palavras-Chave:** educação infantil; jurisprudência brasileira; creche em tempo integral; direito à educação.

## **ABSTRACT**

This study analyzed the responsibility of Brazilian municipalities to provide full-time daycare places, based on national case law. The central problem arose from the Supreme Federal Court's failure to act in the judgment of General Repercussion Theme 548, which did not address the mandatory nature of full-time care. The research sought to answer the following question: Is there legal support to oblige municipalities, by means of a judicial decision, to guarantee full-time daycare services, even without express provision in Theme 548 of the STF? The general objective was to examine the possibility of judicially requiring this type of service, in light of educational legislation and judicial decisions. As specific objectives, we sought to understand the interpretation of the Judiciary on the constitutional principles of education and human dignity in relation to full-time education, analyze the normative evolution of early childhood education, study the foundations of Theme 548 and evaluate the arguments for and against mandatory full-time education, including the case law of the TJDFT. The methodology adopted was qualitative, based on a review of the literature, documents and case law. The analysis demonstrated that, although there are pedagogical and social foundations in favor of full-time work, current case law is limited to recognizing the right to part-time work. It is concluded that there is still no express legal support to require its mandatory provision by municipalities, as this is a public policy goal and not a fully enforceable subjective right.

**Keywords:** early childhood education; Brazilian jurisprudence; full-time daycare; right to education.

## **1 INTRODUÇÃO**

A educação infantil no Brasil passou por profundas transformações ao longo das últimas décadas, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que passou a reconhecer a creche como um direito da criança e um dever do Estado.

Essa mudança de paradigma consolidou a transição do caráter meramente assistencialista para um enfoque educacional, vinculando as creches ao sistema de ensino e reafirmando a sua importância para o desenvolvimento integral da criança. A partir desse novo olhar, as demandas por vagas em creches públicas se intensificaram, sobretudo em regiões urbanas com elevado índice de desigualdade social, levando à crescente judicialização do direito à educação infantil.

Diante desse cenário, o Supremo Tribunal Federal firmou, por meio do julgamento do Tema 548 da Repercussão Geral, o entendimento de que o direito à educação infantil, incluindo creche e pré-escola, constitui um direito subjetivo de aplicação imediata, podendo ser exigido judicialmente. Essa decisão representou um avanço significativo no reconhecimento da efetividade dos direitos sociais previstos na Constituição.

Acontece que, apesar do avanço representado pelo julgamento do Tema 548 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal não abordou exaustivamente todas as nuances relacionadas à oferta da educação infantil, especialmente no que tange à diferenciação entre creches em tempo parcial e em tempo integral. A delimitação da discussão judicial deixou lacunas interpretativas que geraram novas controvérsias jurídicas, sobretudo quanto à possibilidade de se impor aos municípios o dever de ofertar vagas em jornada integral, mesmo diante da ausência de previsão expressa nesse sentido no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante disso, surge o seguinte questionamento central que orienta esta pesquisa: Existe respaldo jurídico para obrigar os municípios, por meio de decisão judicial, a garantirem o atendimento em creches em tempo integral, mesmo sem previsão expressa no Tema 548 do STF?

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar, à luz da jurisprudência brasileira, se há fundamentos legais e constitucionais que permitem exigir judicialmente a oferta de creche em tempo integral pelos municípios. Como objetivos específicos, o estudo busca compreender como o Poder Judiciário tem interpretado e aplicado os princípios constitucionais da educação, da dignidade da

pessoa humana, da proteção integral da criança e da separação dos poderes diante dessa questão. Além disso, se propõe a analisar a evolução da legislação sobre a educação infantil no Brasil, com ênfase nas transformações normativas que impactaram a oferta de vagas em creches, especialmente no que se refere à jornada integral, desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais. O trabalho também investigará os fundamentos jurídicos e as controvérsias jurídicas relacionadas à exigibilidade judicial da oferta de creches em tempo integral, considerando as implicações da ausência de previsão expressa no Tema 548 do STF e as possíveis consequências para os municípios.

A metodologia adotada é baseada em uma pesquisa qualitativa, com foco na análise doutrinária e jurisprudencial, utilizando documentos normativos como a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), além dos julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que tenham se debruçado sobre o tema. O estudo também será enriquecido com contribuições teóricas de autores que tratam da judicialização das políticas públicas, do direito à educação e da efetividade dos direitos fundamentais no contexto brasileiro.

Ao longo da análise, buscar-se-á compreender os fundamentos jurídicos que embasam tanto as decisões que reconhecem a possibilidade de intervenção judicial quanto aquelas que a rejeitam, considerando os princípios constitucionais envolvidos, os limites da atuação judicial e os impactos sociais da oferta (ou não) de creches em tempo integral. A intenção é contribuir para o debate sobre a efetividade do direito à educação infantil no Brasil, refletindo sobre os desafios enfrentados pelos municípios e os caminhos possíveis para garantir o pleno atendimento às necessidades das crianças e de suas famílias.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL**

A compreensão da responsabilidade dos municípios na oferta de creches em tempo integral exige uma análise do percurso histórico da educação infantil no Brasil. Isso porque, desde suas origens, as formas de atendimento às crianças de primeira infância estiveram fortemente ligadas a práticas assistencialistas, com foco na proteção social, e não propriamente na garantia do direito à educação.

Com o passar do tempo, transformações sociais, econômicas e legais redefiniram esse cenário, permitindo que a creche deixasse de ser apenas um espaço de cuidado para assumir também uma função educativa.

No Brasil, as primeiras instituições chamadas de creches, orfanatos e asilos, surgiram, no início do século XIX, com um propósito assistencialista, com o objetivo de acolher as crianças abandonadas, ajudar as mulheres que necessitavam trabalhar e as viúvas desamparadas. Paschoal e Machado (2009) enfatizaram que a criação dessas instituições teve como principal objetivo receber crianças abandonadas, e apesar do apoio da alta sociedade, atuavam como forma de esconder mulheres solteiras que engravidavam fora do casamento, oferecendo uma “solução” social para os homens que não queriam assumir a paternidade em contextos que a sociedade da época julgava inadequados. A esse respeito, Oliveira (2011, p. 91) destaca que:

no meio rural, onde residia a maior parte da população do país na época, famílias de fazendeiros assumiam o cuidado das inúmeras crianças órfãs ou abandonadas, geralmente fruto da exploração da mulher negra e índia pelo senhor branco. Já na zona urbana, bebês abandonados pelas mães, por vezes filhos ilegítimos de moças pertencentes a famílias com prestígio social, eram recolhidos nas “rodas de expostos” existentes em algumas cidades desde o início do século XVIII (Oliveira, 2011, p. 91).

Desse modo, percebe-se como a origem das creches no Brasil esteve atrelada à marginalização das mulheres e ao abandono infantil, revelando um passado em que o cuidado à criança era tratado como problema social, e não como direito educacional.

Ademais, Paschoal e Machado (2009) ainda lembram que, devido a desnutrição generalizada, o alto índice de acidentes domésticos e o número significativo de mortalidade infantil, fizeram com que os empresários, educadores e religiosos, comessem a analisar em um espaço para cuidar da criança fora do âmbito familiar.

Enquanto para as famílias mais abastadas pagavam uma babá, as pobres se viam na contingência de deixar os filhos sozinhos ou colocá-los numa instituição que deles cuidasse. Para os filhos das mulheres trabalhadoras, a creche tinha que ser de tempo integral; para os filhos de operárias de baixa renda, tinha que ser gratuita ou cobrar muito pouco; ou para cuidar da criança enquanto a mãe estava trabalhando fora de casa, tinha que zelar pela saúde, ensinar hábitos de higiene e alimentar a criança. A educação permanecia assunto de família. Essa origem determinou a associação creche, criança pobre e o caráter assistencial da creche (Didonet, 2001, p. 13).

À luz das passagens analisadas, nota-se que fatores sociais e econômicos impulsionaram a criação de creches, especialmente para atender às necessidades das mulheres trabalhadoras de baixa renda<sup>3</sup>. Isso contribuiu para a consolidação de uma visão assistencialista da creche, voltada mais para o cuidado do que para a educação em si, especialmente nas camadas sociais mais vulneráveis.

Uma das instituições brasileiras que realizou atendimentos à infância durante décadas, foi a “Roda dos Expostos” ou “Casa dos Expostos”, tendo sido a primeira implementada em 1726, pela Santa Casa da Bahia, em Salvador. Esse sistema consistia em um dispositivo giratório instalado em casas de misericórdias, onde a genitora ou qualquer outro familiar colocava a criança no tabuleiro, e ao girar a roda, era puxada uma corda que alertava a responsável pelo local de que um bebê acabava de ser deixada, retirando-se logo em seguida e assegurando o anonimato. Embora houvesse oposição de parte da sociedade, foi apenas no século XX que essa prática foi definitivamente encerrada no Brasil (Marcílio, 1997).

No final do século XIX, período marcado pela abolição da escravidão e pela intensificação do êxodo rural rumo às cidades, surgiram ações pontuais voltadas à proteção da infância, com o objetivo de enfrentar as altas taxas de mortalidade infantil. O surgimento das creches e jardins de infância nesse contexto foi influenciado por três vertentes principais: a jurídico-policial, preocupada com a moral das crianças abandonadas; a religiosa, ligada à caridade cristã; e a médico-higienista, voltada à prevenção de doenças tanto no ambiente familiar quanto nas instituições de acolhimento (Paschoal; Machado, 2009).

Esses dados históricos ajudam a compreender como o atendimento à infância, mesmo com diferentes justificativas, já expressava preocupações com a mortalidade infantil e o abandono, o que contribuiu para a criação das primeiras instituições voltadas às crianças pequenas.

Na realidade, cada instituição “[...] apresentava as suas justificativas para a implantação de creches, asilos e jardins de infância onde seus agentes promoveram a constituição de associações assistenciais privadas” (Kuhlmann Jr., 1998, p. 88).

Diversos elementos históricos, como a chegada de imigrantes europeus no país, o avanço da industrialização e a crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, contribuíram para o fortalecimento das organizações operárias. Com isso,

---

<sup>3</sup> De acordo com o Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, considera-se família de baixa renda aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo (Brasil, 2022).

eles começaram a articular-se nos grandes centros urbanos e a pressionar por direitos sociais, entre os quais se destacava a criação de locais de cuidado e educação para seus filhos (Paschoal; Machado, 2009, p. 83).

Os donos das fábricas, por seu lado, procurando diminuir a força dos movimentos operários, foram concedendo certos benefícios sociais e propondo novas formas de disciplinar seus trabalhadores. Eles buscavam o controle do comportamento dos operários, dentro e fora da fábrica. Para tanto, vão sendo criadas vilas operárias, clubes esportivos e também creches e escolas maternas para os filhos dos operários. O fato dos filhos das operárias estarem sendo atendidos em creches, escolas maternas e jardins de infância, montadas pelas fábricas, passou a ser reconhecido por alguns empresários como vantajoso, pois mais satisfeitas, as mães operárias produziam melhor (Oliveira, 1992, p. 18).

Nesse contexto, observa-se que o surgimento das creches também atendeu a interesses econômicos e políticos, sendo utilizadas como estratégia de controle social e produtividade no contexto industrial. Ainda que com motivações diversas, essas iniciativas contribuíram para consolidar a presença da creche como equipamento necessário nos centros urbanos e reforçaram seu caráter institucional.

Na busca por tornar o acesso à educação mais igualitário entre todas as crianças, independentemente da classe social, o Brasil passou por um processo gradual de criação e atualização de normas legais. Um marco decisivo nesse percurso foi a Constituição Federal de 1988, que inseriu de maneira expressa a educação infantil, incluindo creches e pré-escolas, no rol dos direitos educacionais garantidos pelo Estado. O artigo 208, inciso IV, do referido diploma legal, estabelece que “[...] o dever do Estado para com a educação será cumprido por meio da oferta de creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos” (Brasil, 1988). Com isso, as creches, que até então eram tratadas sob a ótica da assistência social, passaram a integrar formalmente o sistema educacional.

Pouco tempo depois, em 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), que reforçou os direitos da infância ao regulamentar os dispositivos constitucionais. O artigo 3º da norma estabelece que todas as crianças e adolescentes devem ter garantidos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando o seu pleno “[...] desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (Brasil, 1994a).

Outro marco normativo importante, além das citadas acima, é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída em 1996, que passou a

considerar a educação infantil como a etapa inicial da Educação Básica. A legislação estabelece que o objetivo da educação infantil é favorecer o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, complementando a ação da família e da comunidade.

Dessa forma, percebe-se uma evolução significativa no reconhecimento dos direitos da criança pequena, que passou a ser vista como cidadã e sujeita de direitos desde o nascimento. Esse avanço garantiu que a educação infantil deixasse de ser apenas um espaço assistencial e se tornasse um direito fundamental, ainda que não obrigatório. Esse novo olhar não apenas garantiu a ampliação do atendimento às crianças de diversas classes sociais, mas também trouxe à tona desafios relacionados à oferta de vagas, à qualidade do atendimento e à atuação do Estado.

A transição da creche do campo da assistência para o campo da educação significou um grande avanço na política pública brasileira, mas também trouxe novos desafios. Se, por um lado, a Constituição Federal garantiu a educação infantil como um direito fundamental, por outro, sua efetivação ainda é um problema, especialmente em relação à oferta de vagas e à exigibilidade desse direito na prática.

Nesse sentido, o Poder Judiciário passou a ser acionado por inúmeras famílias que não conseguem matricular seus filhos em creches públicas, levando o Supremo Tribunal Federal (STF) a se posicionar sobre a obrigatoriedade do Estado em garantir esse direito. Essa discussão culminou na fixação do Tema 548 de Repercussão Geral, um marco na jurisprudência brasileira que definiu os deveres do Estado e os limites da judicialização dessa demanda (Diniz, 2022).

Dessa forma, a evolução histórica da educação infantil no Brasil não apenas mostra o avanço das políticas públicas nesse setor, mas também evidencia os desafios contemporâneos para garantir que o direito à creche seja efetivamente cumprido. Assim, é essencial discutir como o Supremo Tribunal Federal consolidou esse direito e quais os impactos dessa decisão para os municípios e para a sociedade como um todo.

### **3 O TEMA 548 DA REPERCUSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A educação infantil, sendo compreendida crianças de idade de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade em creche e pré-escola, é um direito fundamental previsto na Constituição Federal. O art. 208, inciso IV, determina que o atendimento em creches

e pré-escolas é um dever do Estado, devendo ser assegurado preferencialmente às crianças dessa faixa etária. Contudo, a exigibilidade desse direito gerou bastante debates no Poder Judiciário, culminando na fixação da tese do Tema 548, da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

O referido tema teve como plano de fundo o Recurso Extraordinário n. 1.008.166, de 28 de maio de 2009, que tratava da obrigatoriedade do poder público em garantir vaga em creche ou pré-escola para crianças de zero a cinco anos de idade, a partir da interpretação do artigo do dispositivo constitucional mencionada anteriormente. No caso em pauta, o município de Criciúma/SC recorre de decisão judicial que o obrigava a matricular uma criança em estabelecimento de educação infantil.

O município de Criciúma, localizado no estado de Santa Catarina, trouxe como principal argumento que ao se determina judicialmente a matrícula de crianças em estabelecimentos de educação infantil, o Judiciário invade a esfera de atuação do Executivo, responsável por formular e executar políticas públicas conforme critérios técnicos, administrativos e orçamentários, violando, dessa forma, o princípio da separação dos poderes (Brasil, 2025). Entende que essa interferência comprometeria a autonomia do gestor público na definição de prioridades e no planejamento de ações governamentais.

Outro argumento posto foi a respeito do princípio da ‘reserva do possível’, que reconhece que os direitos sociais, embora garantidos constitucionalmente, devem ser realizados de acordo com a disponibilidade de recursos públicos, porquanto os municípios, em especial, enfrentam limitações orçamentárias severas e acumulam diversas obrigações constitucionais (Brasil, 2025). Assim, decisões judiciais que impõem a abertura de vagas poderiam comprometer o equilíbrio financeiro da administração e prejudica outras áreas igualmente essenciais, como saúde, saneamento e segurança pública.

Além disso, pontou o município de Criciúma/SC sobre o risco de desorganização das políticas públicas de educação infantil com a judicialização de casos individuais, em razão de decisões judiciais que priorizavam determinadas crianças, a margem dos critérios previamente estabelecidos pelo município, podendo gerar tratamento desigual, sobrecarregar unidades escolares e comprometer a qualidade do atendimento. Desde modo, frisou-se que isso acarretaria um efeito

cascata: outras famílias também recorrem ao Judiciário, fragilizando o planejamento coletivo e a gestão eficiente do sistema educacional (Brasil, 2025).

Por fim, o município de Criciúma sustentou-se que o direito à educação infantil dever ser implementado de forma progressiva, nos moldes previsto em instrumentos como o Plano Nacional de Educação, pois a universalização imediata, sem a devida estrutura física, pessoal e financeira, é considerada inviável e contraproducente. Para esse município, em vez de decisões judiciais pontuais, deve haver a priorização e o fortalecimento de políticas públicas de longo prazo, com investimentos contínuos e estratégias de ampliação de vagas de maneira planejada e sustentável (Brasil, 2025).

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República (PGR) (Brasil, 2025), defendendo os termos da decisão exarada pelo Tribunal de Justiça de Santa, trouxe como principal argumento de que a Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito social fundamental, sendo a educação infantil, que compreende creche e pré-escola, a primeira etapa da educação básica, estabelecendo, em seu artigo 208, inciso IV, de forma clara que é dever do Estado assegurar atendimento educacional as crianças de zero a cinco anos de idade, devendo essa norma ser interpretada como de eficácia plena, ou seja, pode ser aplicada diretamente sem necessidade de regulamentação adicional, conferindo um verdadeiro direito subjetivo à criança.

A PGR sustentou, ainda, rebatendo o argumento de violação da separação dos poderes, que a atuação do Poder Judiciário para garantir esse direito é plenamente legítima, sobretudo quando há omissão do Executivo em cumprir sua obrigação constitucional, reforçando que a jurisprudência do STF afirma que, diante da inércia estatal, cabe ao Judiciário assegurar o exercício de direitos fundamentais. Arremate concluindo que isso não configura violação ao princípio da separação dos poderes, mas sim uma forma de garantir a efetividade da Constituição, dessa forma, a judicialização tornar-se um instrumento de proteção à infância, especialmente em contextos de vulnerabilidade social (Brasil, 2025).

Outro ponto levando pela PGR é o papel da educação infantil no desenvolvimento integral da criança. Os primeiros anos de vida são decisivos para o crescimento cognitivo, emocional e social, sendo as creches e pré-escolas ambientes adequados para esse processo. Negar o acesso a esse direito significaria um possível comprometimento do futuro da criança e aprofundar desigualdades, já que são justamente as famílias mais pobres que mais dependem da rede pública para garantir o cuidado e a educação de seus filhos (Brasil, 2025).

Por fim, a PGR ressaltou que a garantia judicial do direito à educação infantil reflete também os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade de oportunidades e da vedação ao retrocesso social. A educação não é um privilégio, mas um direito essencial para o exercício pleno da cidadania. Portanto, ao reconhecer a obrigatoriedade de matrícula em creche como um dever imediato do Estado, o Judiciário apenas reafirma os compromissos constitucionais assumidos pela sociedade brasileira em favor da infância (Brasil, 2025).

A decisão final do STF no RE 1.008.166/SC foi no sentido de negar provimento ao recurso interposto pelo município de Criciúma/SC, adotando o entendimento trazido pela PGR e consolidando que o direito à educação infantil é um direito fundamental de eficácia plena e aplicação imediata. O relator, Ministro Luiz Fux, destacou que esse direito é autoaplicável e pode ser exigido judicialmente, mesmo de forma individual (Brasil, 2025). Consequentemente, a Corte entendeu que a tese de que o Poder Judiciário pode determinar a matrícula de crianças em creches de forma válida, sem que isso configure violação aos princípios da separação dos poderes ou da reserva do possível.

O STF entendeu ainda que, embora esse princípio reconheça os limites orçamentários do Estado, ele não pode ser invocado para justificar a omissão no cumprimento de direitos fundamentais, especialmente quando se trata de um direito subjetivo assegurado por norma constitucional de eficácia plena, como é o caso da educação infantil (Brasil, 2025).

Com base nesse entendimento, o STF estabeleceu a tese de repercussão geral (Tema 548), com três pontos centrais: (1) a educação básica, em todas as suas fases, é um direito fundamental assegurado por normas constitucionais de eficácia plena; (2) a educação infantil compreende creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos), e sua oferta pode ser exigida individualmente; e (3) o Poder Público tem o dever jurídico de garantir efetividade integral a esse direito (Brasil, 2025). Assim, o Supremo reafirmou a responsabilidade do Estado em assegurar o acesso à educação infantil, mesmo diante de dificuldades financeiras ou limitações estruturais, priorizando o interesse superior da criança e a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

A decisão do STF, no RE 1008166/SC, representa um marco relevante na efetivação dos direitos sociais no Brasil, especialmente no que diz respeito à educação infantil. Ao afirmar que o direito à educação para crianças de zero a cinco

anos possui eficácia plena e pode ser exigido judicialmente, mesmo de forma individual, a Corte reforça o caráter fundamental desse direito previsto na Constituição Federal. Ademais, a repercussão geral reconhecida no Tema 548 confere uniformidade a interpretação da norma constitucional, vinculando os demais órgãos do Judiciário e exigindo do Estado um comprometimento concreto com a garantia do acesso à creche e pré-escola.

Os argumentos do município de Criciúma, embora legítimos no campo da gestão pública, foram superados pela necessidade de assegurar os direitos fundamentais, sobretudo em contextos de omissão estatal. A tese da "reserva do possível" e a alegação de invasão da esfera do Executivo foram consideradas insuficientes diante da gravidade da exclusão de crianças da educação básica.

O STF entendeu que o planejamento orçamentário não pode ser utilizado como escudo para descumprir obrigações constitucionais, quando há evidente inércia do poder público. Dessa forma, o Judiciário assume um papel ativo na proteção da infância, sem comprometer, necessariamente, o equilíbrio entre os poderes.

A decisão também avança ao reconhecer que a educação infantil não é apenas um direito formal, mas essencial ao desenvolvimento integral da criança. Como ressaltado pela Procuradoria-Geral da República, negar esse acesso acentua desigualdades sociais, prejudicando principalmente as famílias em situação de vulnerabilidade. A determinação judicial, portanto, fortalece os princípios da dignidade da pessoa humana, igualdade de oportunidades e vedação ao retrocesso, reafirmando que o acesso a educação infantil é um pilar da cidadania e da justiça social.

Contudo, vale destacar que o foco central da decisão foi a obrigatoriedade de oferta de vaga em creche em tempo parcial. A menção à educação em tempo integral aparece como diretriz de política pública desejável e recomendada, mas não como obrigação judicial imediata no caso concreto. Ou seja, o tempo integral é estimulado como meta de qualidade, mas o que foi judicialmente exigido no processo foi o acesso à vaga em jornada parcial, deixando em aberto a discussão acerca da vaga em jornada integral.

#### **4 A NECESSIDADE DE CRECHE EM TEMPO INTEGRAL PARA CRIANÇAS**

A discussão acerca da oferta de creches em tempo integral no Brasil não é algo recente, no entanto, vem ganhando força à medida que as transformações econômicas, culturais e sociais demandam novas formas de organização do cuidado e da educação na primeira infância. A jornada desenvolvida nas instituições brasileiras, principalmente das mulheres que, ao ingressarem no mercado de trabalho, enfrentam o desafio de conciliar a maternidade com a vida profissional.

A origem dessa demanda está intrinsecamente ligada ao processo de urbanização e industrialização do país, que modificou profundamente as dinâmicas familiares. A entrada da mulher no mundo do trabalho formal, em especial a partir da segunda metade do século XX, demonstrou a importância de criar políticas públicas que atendesse as crianças durante toda a jornada de trabalho dos genitores. A creche, que antes possuía um papel apenas assistencialista, passou a ser assimilada como um espaço educativo e de proteção especial, fundamental para o desenvolvimento infantil e para a promoção da equidade de gênero e oportunidades (Couto; Rocha, 2022).

A discussão sobre o aumento da jornada nas creches encontra respaldo em variados documentos legais e diretrizes nacionais e internacionais. A atual Constituição Federal, ao garantir a educação infantil como um direito da criança e um dever do Estado, estabelece a base para a exigibilidade de uma educação que respeite as necessidades da infância em sua totalidade.

A LDB estabelece que a educação infantil será oferecida em turno parcial ou integral, sendo este com jornada de, no mínimo, sete horas diárias. No mais, o Plano Nacional de Educação (PNE), tem como meta 01, ampliar a oferta de educação infantil, em especial, nas creches (Brasil, 2014).

Do ponto de vista pedagógico, o tempo integral oferece condições mais favoráveis para o desenvolvimento global da criança. A primeira infância é uma fase crucial do desenvolvimento humano, sendo o período em que se estabelecem as bases cognitivas, emocionais, motoras e sociais que acompanharão o indivíduo por toda a vida (Da Silva; Monteiro; Rodrigues, 2017). Nesse sentido, uma jornada ampliada permite a vivência de experiências mais diversificadas e significativas, favorecendo o brincar, a socialização, a alimentação saudável, o descanso adequado e a construção de vínculos afetivos com adultos e outras crianças. A creche em tempo integral, quando bem estruturada, contribui para a formação de sujeitos mais autônomos, criativos e confiantes.

No aspecto social, a oferta de creche em tempo integral é uma medida de justiça e inclusão. Famílias de baixa renda, que não possuem acesso a redes de apoio, dependem diretamente desse serviço para garantir a segurança e o bem-estar de seus filhos enquanto trabalham. A ausência dessa política acarreta consequências graves, como a evasão do mercado de trabalho, principalmente das mulheres, o aumento da vulnerabilidade infantil e a reprodução de desigualdades sociais (Barbosa, 2018).

Ainda que não seja atribuição primária da escola ocupar-se do cuidado enquanto pais e mães desempenham suas atividades laborais, a presença de crianças e adolescentes em um espaço seguro e estimulante, por um período ampliado, contribui para seu desenvolvimento integral, além de atenuar os efeitos da pobreza e das desigualdades sociais.

Além disso, a creche em tempo integral atua como mecanismo de proteção da infância. Em um país com altos índices de violência doméstica, negligência abusos, a permanência prolongada da criança em espaços educativos pode ser uma estratégia eficaz de prevenção. A atuação permanente de profissionais capacitados, no contexto escolar, transcende a mera função pedagógica, permitindo a identificação precoce de situações de vulnerabilidade, possibilitando a articulação com políticas públicas essenciais — como saúde, assistência social e direitos humanos, promovendo uma rede de proteção integral diante das múltiplas demandas que atravessam a realidade social de crianças e adolescentes (Silva, 2014).

Dessa forma, a necessidade de creche em tempo integral se apresenta como uma demanda legítima da sociedade contemporânea, tratando-se de uma política pública que responde não apenas às exigências do mundo do trabalho, mas também às necessidades da infância, promovendo desenvolvimento, proteção e equidade. Para que esse direito seja efetivado, é essencial o comprometimento do poder público em todos os níveis, a articulação intersetorial e a escuta ativa das famílias e das comunidades.

#### 4.1 A QUESTÃO DA OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO NO FORNECIMENTO DE VAGAS EM TEMPO INTEGRAL

Embora os fatores destacados anteriormente evidenciem a necessidade das famílias por vagas em creches e pré-escolas em tempo integral, e ainda que o

Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 548, tenha reconhecido a creche como um direito subjetivo da criança de aplicabilidade imediata e exigível judicialmente, não se abordou diretamente a obrigatoriedade do atendimento em tempo integral.

Esse silêncio sobre a carga horária da prestação do serviço público de creche levou à abertura de novos debates jurídicos, principalmente no âmbito dos Tribunais Estaduais, como o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que passaram a analisar pedidos concretos de famílias que não apenas buscavam uma vaga, mas reivindicavam o atendimento em tempo integral (TJDFT, Apelação Cível 0706795-67.2023.8.07.0013, 2024). Vejamos, a título de exemplo, o teor de decisão nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. MATRÍCULA EM ESCOLA. DIREITO À EDUCAÇÃO. MENOR IMPÚBERE. DEVER DO ESTADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INEXISTÊNCIA. CRECHE EM PERÍODO INTEGRAL. OBRIGATORIEDADE NÃO PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL OU NA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDAS E DESPROVIDAS. 1. A Constituição Federal reconhece como direito social a assistência gratuita aos filhos e dependentes até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas (art. 7º, XXV), como estabelece ser dever do Estado prestar educação infantil em creche e pré-escola (art. 208, IV). Do mesmo modo, dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigos 53, inciso V, e 54, inciso IV), bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n.º 9.394/96 (artigos 4º, inciso II, 29, e 30, I). 2. Não viola o princípio da isonomia, a intervenção Judicial, com escopo de garantir a matrícula da menor em creche, porque se trata de um direito básico social e um dever do Estado com educação infantil frente às crianças de até 05 (cinco) anos de idade. Ademais, a prestação jurisdicional objetiva assegurar a igualdade formal e material entre todas as famílias e crianças, independentemente de sua cor, classe social, raça ou ideologia. Se a educação infantil deve ser plena e igualitária, não há como cogitar em prejuízo ou desrespeito a direito alheio, por conta de inobservância de cadastro e ordem de inscrição, para futuro chamamento, conforme o surgimento de vagas. 3. Embora não seja ilegal a criação de cadastros e lista de inscritos, para disciplinar a distribuição e ocupação de vagas nas creches públicas, tal medida é puramente de gestão ou auto-organização pela entidade pública, mas sem qualquer força vinculante ou capacidade de limitar um direito social constitucional. 4. Portanto, o legítimo exercício de um direito ou a busca de sua proteção jamais poderá ser entendido como ato ilegal ou violador de outro direito igualmente assegurado. O direito de ação é puramente potestativo e uma garantia constitucional fundamental, da qual decorre a possibilidade de provocar a Jurisdição sempre que houver um direito violado ou ameaçado (art. 5º, XXXV, CF). Por conseguinte, não há como estabelecer qualquer ordem de preferência ou precedência para exercê-lo, a partir da lesão ou ameaça a direito difuso ou coletivo. Portanto, rechaça-se à tese de que caberia ao prejudicado aguardar que todos aqueles que o precedem na lista de espera busquem proteção junto ao Poder Judiciário, para, só então, alcançar o reconhecimento e a reparação da lesão suportada. 5. A obrigação de efetivar matrícula em creche com funcionamento

em período integral não tem previsão na Constituição Federal ou na legislação regulamentadora. Ademais, não se pode ter certeza de que haveria uma creche perto da casa do autor com funcionamento em tempo integral. E exigir que todas fossem em tempo integral, implicaria, inicialmente, na redução de vagas à metade. 6. APELAÇÃO E REMESSA NECESSÁRIA CONHECIDAS E DESPROVIDAS (Acórdão 1929513, 0706795-67.2023.8.07.0013, Relator(a): LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA, 3ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 26/09/2024, publicado no DJe: 11/10/2024).

A jurisprudência do TJDF, embora reconheça que a Constituição Federal e a jurisprudência do STF garantam a vaga em creche em tempo parcial, o fornecimento obrigatório de vaga em período integral, para se compatibilizar o direito da criança com o interesse da mãe, não tem previsão constitucional e atenta contra a separação dos Poderes (TJDF, Apelação Cível 0703221-02.2024.8.07.0013, 2024).

Assim, ao analisar cada caso de forma individualizada, os magistrados vêm decidindo pela não obrigatoriedade da matrícula em creche com jornada integral, especialmente por falta de qualquer previsão legal ou constitucional acerca desse direito.

As decisões se fundamentam também no fato que não pode ser interpretado como um direito subjetivo à matrícula em creche pública de escolha específica do responsável legal, especialmente quando não há vagas disponíveis na unidade desejada. (TJDF, Agravo de Instrumento 0707445-56.2023.8.07.0000, 2023).

Além disso, o TJDF destaca que, fornecer o acesso à jornada integral nessas situações seria, na prática, violação do princípio da isonomia, privilegiando algumas crianças em detrimento de outras crianças com igual direito (TJDF, Apelação Cível 0702570-67.2024.8.07.0013, 2024).

Nas decisões do TJDF, observa-se um entendimento firme de que não existe, na Constituição Federal, nem nas legislações infraconstitucionais (como o ECA ou a LDB), previsão expressa que imponha ao Estado a obrigação de fornecer creches com jornada integral. Essa interpretação tem sido usada para justificar o indeferimento de pedidos de matrícula em tempo integral, ainda que se reconheça o direito à vaga em tempo parcial. Como visto, o tribunal também destacou o risco de violação do princípio da isonomia, pois atender algumas crianças em tempo integral, sem oferecer o mesmo a todas, poderia gerar desigualdades no acesso ao serviço público.

Um ponto de destaque nas decisões do TJDF é a defesa da isonomia como argumento para indeferir pedidos de jornada integral. A corte entende que conceder esse benefício a determinadas crianças, por meio de decisão judicial, implicaria em

tratamento desigual frente a outras crianças com igual direito, mas que não acionaram o Judiciário. Embora esse argumento busque resguardar a equidade no acesso às políticas públicas, ele também revela um impasse: ao proteger o coletivo de possíveis injustiças, termina por negar, individualmente, um atendimento mais adequado à criança que demanda atenção diferenciada, especialmente em contextos nos quais a jornada parcial inviabiliza o trabalho dos responsáveis legais.

Outro aspecto importante diz respeito à separação dos Poderes, frequentemente citada pelo TJDFT para justificar a impossibilidade de o Judiciário impor obrigações estruturais ao Executivo, como o aumento de vagas em tempo integral. Embora seja legítimo o cuidado com os limites institucionais entre os Poderes, essa argumentação levanta dúvidas quanto à efetividade do próprio direito reconhecido pelo STF. Se o Judiciário não pode impor a ampliação do atendimento nem o Executivo apresenta iniciativa suficiente para isso, o direito à creche em tempo integral fica, na prática, esvaziado para boa parte da população que mais depende dele.

Portanto, os julgados reconhecem que o tempo integral não pode ser tratado como mera conveniência dos pais ou responsáveis legais das crianças. A tese da obrigatoriedade de vaga em tempo integral, desse modo, não tem fundamento legal, muito menos constitucional, e sua concessão por parte do poder do poder judiciário violaria o princípio da separação dos poderes, bem como o princípio da isonomia, haja vista que determinadas crianças estariam sendo beneficiadas em detrimentos de outras que se encontram em igual situação, ou em situações piores.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa teve como objetivo analisar se há respaldo jurídico para que o Poder Judiciário obrigue os municípios brasileiros a fornecerem vagas em creches em tempo integral, mesmo na ausência de previsão expressa no Tema 548 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal.

A análise partiu de uma abordagem histórica da educação infantil no Brasil, percorrendo desde suas origens assistencialistas até sua consagração como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988. Verificou-se que a creche, embora inicialmente vinculada à assistência social, passou a integrar o campo da educação,

sendo reconhecida como etapa inicial da educação básica e, portanto, de responsabilidade do Estado.

A decisão do STF no Tema 548 representou um avanço expressivo ao reconhecer a obrigatoriedade do fornecimento de vagas em creche e pré-escola como um direito subjetivo da criança, de eficácia plena e imediata. Entretanto, observou-se que tal decisão não especificou a obrigatoriedade quanto ao regime de tempo integral, restringindo-se à garantia do atendimento em período parcial. Essa omissão abriu espaço para interpretações divergentes nos tribunais estaduais, especialmente diante da crescente demanda das famílias por vagas em jornada ampliada, impulsionada por fatores econômicos, sociais e culturais.

A análise da jurisprudência, especialmente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), permitiu constatar que, embora o direito à creche seja inegavelmente assegurado, não há, atualmente, respaldo jurídico claro para exigir judicialmente o atendimento em tempo integral como obrigação dos municípios. As decisões têm reforçado a inexistência de previsão legal específica que imponha esse dever ao ente municipal, destacando ainda os limites orçamentários, a autonomia administrativa e o risco de violação ao princípio da separação dos poderes. Além disso, os julgados demonstram preocupação com o risco de tratamento desigual entre crianças em situação semelhante, caso o tempo integral seja concedido apenas por decisão judicial pontual.

Por outro lado, foi possível perceber que há fundamentos jurídicos e pedagógicos consistentes para defender a importância do atendimento em tempo integral, especialmente no que se refere ao desenvolvimento integral da criança, à promoção da equidade de gênero e à proteção social. Documentos como a LDB, o e Plano Nacional de Educação reforçam a jornada estendida como meta de qualidade, ainda que não como obrigação imediata.

Assim, embora o tempo integral em creches públicas seja altamente recomendável e necessário sob a ótica social e educacional, ele ainda não se configura como um direito exigível judicialmente em todos os casos, diante da ausência de previsão constitucional ou legal expressa. O reconhecimento da obrigatoriedade de sua oferta dependerá, assim, de avanços normativos e da ampliação de políticas públicas estruturadas, capazes de garantir esse direito de forma equânime, planejada e financeiramente viável.

Dessa forma, o estudo contribuiu e contribui para o debate jurídico e social sobre a efetivação do direito à educação infantil no Brasil, apontando não apenas os limites atuais da atuação judicial, mas também os caminhos possíveis para a construção de uma política pública mais justa, inclusiva e compatível com as necessidades das crianças e das famílias contemporâneas.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Karina Martins. **Educação integral e educação de tempo integral**. Disponível em: <https://www.iessa.edu.br/revista/index.php/fsr/article/view/578>. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 maio 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. *RE 1.008.166/SC – Recurso Extraordinário*. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5085176>. Acesso em: 7 maio 2025. Documentos consultados: Ponto 02 – Volume; Ponto 06 – Petição: Manifestação do PGR.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Acórdão n. 1910636, Agravo de Instrumento n. 0722420-49.2024.8.07.0000, Relator: CARLOS PIRES SOARES NETO, 1ª Turma Cível, julgado em 21 ago. 2024, publicado no DJe em 15 set. 2024. Disponível em: <https://jurisdf.tjdft.jus.br/acordaos/30505eec-c9de-4cfb-8761-6442388a1e1f>. Acesso em: 6 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022**. Dispõe sobre a comprovação de renda para fins de acesso a programas sociais do Governo Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 4, 30 mar. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11016.htm). Acesso em: 4 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, ed. extra, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 7 maio 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Política nacional de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994a.

COUTO, Mariana; ROCHA, Júlia. **Da assistência à educação: a evolução do papel das creches**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/01/24/da-assistencia-a-educacao-a-evolucao-do-papel-das-creches>. Acesso em: 7 maio 2025.

DA SILVA, Stefânia; MONTEIRO, Stephanie Souza; RODRIGUES, Marinéa Figueira. **A importância da Educação Infantil para o pleno desenvolvimento da criança**. Revista Mosaico, v. 8, n. 2, p. 30-38, 2017.

DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. In: **Educação Infantil: a creche, um bom começo**. Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, v. 18, n. 73, p. 11-28, Brasília, 2001.

DINIZ, Danielle Sousa Vieira. **A atuação do judiciário na política pública da educação: uma análise do Recurso Extraordinário nº 1.008.166 e do Tema 548 da Repercussão Geral**. Disponível em: <https://repositorio.ufersa.edu.br/server/api/core/bitstreams/b5e51606-a2b7-4b2d-b296-27a6afb2bc2c/content>. Acesso em: 6 maio 2025.

KUHLMANN JR., Moisés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil**. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). História social da infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 1997. p. 51-76.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação infantil: fundamentos e métodos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Docência em Formação).

\_\_\_\_\_. **Creches: Crianças, faz de conta & Cia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

PASCHOAL, Jaqueline D.; MACHADO, Maria Cristina G. **A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. 33, p. 78-95, mar. 2009.

SILVA, Elis Regina. **Projeto Estratégico Educação em Tempo Integral: análise de sua gestão em uma escola mineira que atende alunos de área de risco e em vulnerabilidade social**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/3998>. Acesso em: 6 maio 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Matrícula de criança em creche ou pré-escola pública – ação judicial**. TJDF – Jurisprudência em Temas. Disponível em: [https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/entendimentos-divergentes-no-TJDFT/direito-administrativo-e-constitucional/copy\\_of\\_teste-gratificacao-de-ensino-especial](https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/entendimentos-divergentes-no-TJDFT/direito-administrativo-e-constitucional/copy_of_teste-gratificacao-de-ensino-especial). Acesso em: 6 maio 2025.