

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos e garantias fundamentais II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Zulmar Antonio Fachin; Lucas Gonçalves da Silva; Gabrielle Scola Dutra – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-583-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos. 3. Garantias fundamentais. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

Apresentação

Os artigos reunidos nesta obra foram apresentados no Grupo de Trabalho "Direitos e Garantias Fundamentais II", realizado no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, coordenado pelos Professores Doutores Gabrielle Scola Dutra (PPGD da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC), Lucas Gonçalves da Silva (PPGD da Universidade Federal do Sergipe - UFS) e Zulmar Antonio Fachin (PPGD das Faculdades Londrina). O evento ocorreu entre os dias 22 e 26 de junho de 2026, tendo como tema central "Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos", proporcionando um espaço qualificado para o debate científico acerca dos desafios contemporâneos do constitucionalismo e da proteção dos direitos fundamentais. Os trabalhos selecionados refletem a pluralidade teórica e metodológica característica da pesquisa jurídica brasileira, abordando questões atuais relacionadas à efetividade dos direitos e garantias fundamentais, à atuação das instituições democráticas, ao acesso à justiça, à jurisdição constitucional e aos múltiplos desafios impostos pelas transformações sociais, políticas e tecnológicas. Em conjunto, os artigos evidenciam o compromisso da comunidade acadêmica com a produção de conhecimento crítico, contribuindo para o fortalecimento do debate jurídico e para a construção de respostas capazes de promover a concretização dos direitos fundamentais no contexto do Estado Democrático de Direito.

Foram apresentados os seguintes trabalhos: "O Direito ao Esquecimento na Era Digital: uma análise da (in)aplicabilidade do precedente Aida Curi frente à hipermemória algorítmica", de Aline Regina das Neves e Tarcilla Aguiar Alarcon; "O Direito Fundamental da Presunção de Inocência sob a Ótica da Integridade de Dworkin: limites à discricionariedade judicial", de Sonia Maria Ferreira Cancio, Marcelo Bezerra Ribeiro e Jeferson Antonio Fernandes

dos Santos Silva e Adilson Souza Santos; "O Princípio da Proteção Integral da Criança e do Adolescente no Ordenamento Jurídico Brasileiro: fundamentos, efetividade e desafios contemporâneos. Uma releitura à luz da doutrina de Luigi Ferrajoli", de Heber Clemente Benatti e Ricardo Hiroshi Botelho Yoshino;

"O Direito Fundamental a Alimentos como Expressão da Dignidade da Pessoa Humana e Instrumento de Proteção Integral da Pessoa com Deficiência", de Jean Carlos Jeronimo Pires Nascimento e Ricardo Alves Sampaio; "Eutanásia Social e o Plano 75 como 'Política Pública': uma discussão para além da autonomia da vontade no direito fundamental à morte digna", de Mario Cesar da Silva Andrade; "Entre o Orçamento e o Direito: a necessária atuação coordenada entre o Conselho Tutelar e a Defensoria Pública na efetivação da política pública de educação infantil", de Maira Andreza Pacheco Fonseca Portella e Carlos Felipe Benati Pinto; "Estado de Emergência: a colisão entre direitos fundamentais no contexto da pandemia de COVID-19", de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e Tiago Domingues Brito; "Equidade como Pressuposto da Democracia Substancial: desigualdade social e efetividade dos direitos fundamentais", de Eduardo Augusto Gonçalves Dahas e Tammara Drummond Mendes;

"A Liberdade de Expressão, a Hierarquia e a Disciplina diante de Restrições a Manifestações por Militares", de Rodolfo Rosa Telles Menezes; "A Ironia da Liberdade de Crença: consciência, reciprocidade e pluralismo no constitucionalismo democrático", de Michael Lima de Jesus, Alice Sophia Franco Diniz e Noemi Duarte Silva; "A Função do Poder de Polícia da Justiça Eleitoral na Efetivação da Democracia sob a Perspectiva do Modelo Constitucional de Processo", de Ligia Vieira de Sá e Lopes, Jânio Pereira da Cunha e Ingrid Eduardo Macedo Barboza; "Direitos Humanos, Vulnerabilidade e Uso de Algemas: os limites da intervenção policial no Estado Democrático de Direito", de Daniela Silva Fontoura de Barcellos e José Rinaldo Domingos de Melo; "Direitos Fundamentais versus Direitos Humanos: a aplicabilidade dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ao cárcere", de Izabeliza S. Campos; "Cannabis Medicinal no Brasil: dilemas jurídicos e de saúde pública na

A presente coletânea reafirma a relevância da pesquisa jurídica como espaço privilegiado de produção crítica do conhecimento e de permanente problematização dos desafios inerentes à concretização dos direitos e garantias fundamentais no Estado Democrático de Direito. Espera-se, assim, que esta obra constitua não apenas um registro da excelência dos debates promovidos no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, mas também uma contribuição qualificada ao desenvolvimento da ciência jurídica, estimulando novas agendas de pesquisa e fortalecendo o compromisso da comunidade acadêmica com a defesa dos direitos e garantias fundamentais.

Vale registrar, ainda, que o CONPEDI tem se constituído, ao longo de décadas, em um espaço privilegiado para a apresentação pública das pesquisas científicas realizadas pelos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu, notadamente da área do Direito. Docentes, mestrandos(as) e doutorandos(as) de todas as regiões do Brasil convergem com suas pesquisas, as quais são submetidas à críticas advindas dos mais variados matizes.

Desejamos uma ótima leitura!

Gabrielle Scola Dutra (PPGD da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC)

Lucas Gonçalves da Silva (PPGD da Universidade Federal do Sergipe - UFS)

Zulmar Antonio Fachin (PPGD da Faculdades Londrina).

**ENTRE O ORÇAMENTO E O DIREITO: A NECESSÁRIA ATUAÇÃO
COORDENADA ENTRE O CONSELHO TUTELAR E A DEFENSORIA PÚBLICA
NA EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

**BETWEEN THE BUDGET AND THE LAW: THE NECESSARY COORDINATED
ACTION BETWEEN THE GUARDIANSHIP COUNCIL AND THE PUBLIC
DEFENDER'S OFFICE IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY ON
EARLY CHILDHOOD EDUCATION**

**Maira Andreza Pacheco Fonseca Portella
Carlos Felipe Benati Pinto**

Resumo

O presente artigo analisa a eficácia da articulação institucional entre o Conselho Tutelar e a Defensoria Pública como estratégia para a superação do déficit de vagas na educação infantil brasileira. O objetivo central é investigar como a atuação coordenada desses órgãos pode garantir o acesso a creches e pré-escolas, direito fundamental de eficácia plena e aplicabilidade imediata, conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 548. A pesquisa utiliza o método analítico-descritivo, fundamentado em levantamento bibliográfico e dados estatísticos recentes do Ministério da Educação e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), além de examinar a experiência institucional da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Os resultados demonstram que, embora o ordenamento jurídico brasileiro consagre a proteção integral e a prioridade absoluta, a escassez de recursos orçamentários e a desídia estatal perpetuam a exclusão de milhares de crianças do sistema de ensino na primeira infância. Conclui-se que o Conselho Tutelar, como porta de entrada, e a Defensoria Pública, dotada de capacidade postulatória, formam um eixo estratégico essencial. Essa parceria é capaz de transformar demandas sociais em pretensões jurídicas, seja pela via administrativa ou judicial, forçando a readequação do orçamento público e garantindo a universalização da política pública de educação infantil como pressuposto para o desenvolvimento humano e a redução de desigualdades.

Palavras-chave: Política pública, Defensoria pública, Conselho tutelar, Educação infantil,

Ministry of Education and the United Nations Development Program (UNDP), in addition to examining the institutional experience of the Public Defender's Office of the State of Rio de Janeiro. The results show that, although the Brazilian legal system enshrines full protection and absolute priority, the scarcity of budgetary resources and state negligence perpetuate the exclusion of thousands of children from the early childhood education system. It is concluded that the Guardianship Council, as a gateway, and the Public Defender's Office, with its legal capacity, form an essential strategic axis. This partnership is capable of transforming social demands into legal claims, whether through administrative or judicial channels, forcing the readjustment of the public budget and ensuring the universalization of public policy on early childhood education as a prerequisite for human development and the reduction of inequalities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Public defender's office, Child protection agency, Early childhood education, Early childhood

I. INTRODUÇÃO

A oferta de educação básica, universal e de qualidade no Brasil deveria ser uma das prioridades dos entes federados, não somente por constituir um direito humano fundamental, mas, sobretudo, por ser pressuposto do desenvolvimento de todo cidadão e do próprio país. Infelizmente, muitos sequer têm acesso à educação ou, quando a têm, é por tempo muito inferior ao necessário dentro da própria previsão estatal de formação educacional do indivíduo. Tal influência impacta diretamente o índice de desenvolvimento humano (IDH) de um país, conforme pode-se extrair do relatório de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que, em relatório do ano de 2023/2024, colocou o Brasil na 89ª posição dentre 193 países, demonstrando o impacto entre o tempo de escolaridade previsto de 15,6 anos e a média alcançada de 8,6 anos, sobre o IDH(PNUD, 2024, p.275).

O déficit educacional, infelizmente, já se inicia na primeira infância, quando deveria ser ofertado o acesso à educação infantil em creche e pré-escola às crianças até 5 anos de idade. Estudo recente do Ministério da Educação (MEC) informa que, no Brasil, em 2024, 632.736 solicitações de vagas em creche não foram atendidas e, em 2025, houve uma piora do quadro para 826.371 solicitações não atendidas (BRASIL, 2025, p.24). Já em relação à pré-escola, o quantitativo de vagas não atendidas foi de 78.237 crianças não atendidas no ano de 2024 e de 76.948 em 2025, número este que pode ser maior uma vez que 491 dos municípios brasileiros ainda não efetuam tal identificação de crianças fora da pré-escola(BRASIL, 2025, p.34).

O contexto acima põe à prova todo o sistema de garantias dos direitos da criança e do adolescente que decorre do texto constitucional e das leis infraconstitucionais cujo arcabouço compreende não só a lei 8.069/90, mas todas as normas regulamentadoras de instituições que têm por atribuição, como parte deste sistema, de atuar na real efetivação dos direitos das crianças e adolescentes¹. Diante do desafio posto, aqui analisar-se-á como dois integrantes do eixo de defesa dos direitos humanos das crianças, que se caracterizam pelo acesso à justiça², as Defensorias Públicas e os Conselhos Tutelares, isto é, como estão atuando e podem atuar na garantia do direito à educação infantil.

¹ A resolução nº 113 do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em seu art. 4º e incisos informa os atos normativos de promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

² At.6º e 7º III e VII da resolução 113 do CONANDA.

II. A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO FUNDAMENTAL E POLÍTICA PÚBLICA ESTRUTURANTE DA PRIMEIRA INFÂNCIA

O legislador constituinte, ao delinear o rol dos direitos sociais na Constituição da República, erigiu a educação à condição de direito fundamental. Tal opção normativa evidencia o compromisso com um projeto ideológico onde a educação se apresenta como um elemento indispensável à formação do indivíduo, e neste contexto, relevante instrumento de promoção da igualdade material e de ascensão social, o que evidencia o seu papel estruturante na concretização dos objetivos fundamentais da República.

Com efeito, verifica-se, em regra, no dia a dia, a relação diretamente proporcional entre o nível de escolaridade e o acesso a oportunidades de trabalho. Segundo análise realizada por Stolz e Souza (2023), crianças que iniciam precocemente seu percurso educacional tendem a apresentar melhor desempenho acadêmico, maior capacidade de desenvolvimento de habilidades cognitivas, sociais e emocionais, bem como maiores taxas de progressão e conclusão das etapas subsequentes de ensino, refletindo em melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho e em maior mobilidade social, o que neste cenário, evidencia o investimento na primeira infância como estratégia eficiente de enfrentamento do ciclo intergeracional da pobreza e de promoção da igualdade material.

Outrossim, os benefícios decorrentes da educação na primeira infância extrapolam aqueles diretamente experimentados pelas crianças, alcançando de modo significativo as mulheres mães, já que são elas as principais responsáveis pelo cuidado de seus filhos, e este conceito não se restringe às famílias monoparentais. Nesse contexto, a oferta de creches e pré-escolas se apresenta como instrumento fundamental para viabilizar a inserção e a permanência dessas mulheres no mercado de trabalho e renda, com reflexos positivos nas condições de vida de todo o núcleo familiar.

Importa destacar que, na conjuntura nacional, tal demanda se insere em um processo histórico marcado pela atuação feminista, especialmente, a partir do final da década de 1970 (STOLZ; SOUZA, 2023), período em que o acesso às políticas públicas de cuidado e educação passou a ser reivindicado como condição essencial à emancipação feminina, a partir da defesa da ampliação e do aprimoramento desse direito social.

Ademais, no Brasil, para além da prerrogativa constitucional inserta no art. 6º da Constituição da República, que introduz a educação no rol dos direitos sociais, o direito ao atendimento em creche e pré-escola foi expressamente assegurado como dever do Estado no artigo 208, IV do mesmo dispositivo legal.

Em sequência, a partir de uma breve análise histórico-normativa dos principais marcos legais relacionados à matéria, observa-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990) reafirma a centralidade da educação infantil no sistema de garantia de direitos, à luz do princípio da proteção integral. O art. 53 assegura à criança o direito à educação voltada ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, enquanto o art. 54, inciso IV, impõe ao Estado o dever de garantir atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos.

No âmbito da legislação educacional infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996) qualifica a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, destinada ao desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, conforme dispõe o art. 29. A LDB estabelece, ainda, que essa etapa será ofertada em creches, para crianças de até três anos de idade, e em pré-escolas, para aquelas entre quatro e cinco anos, atribuindo aos municípios a incumbência de sua oferta, nos termos do art. 11, inciso V.

Importa salientar que, durante longo período, a educação infantil foi concebida sob uma perspectiva assistencialista (STOLZ; SOUZA, 2023). Tal compreensão repercutiu na consolidação de um entendimento segundo o qual a oferta de vagas em creche estaria inserida no âmbito da conveniência e da oportunidade administrativas, submetendo-se à discricionariedade do Poder Público. Todavia, especialmente a partir do processo de redemocratização do país e da promulgação da Constituição da República de 1988, consolidou-se a compreensão de que a educação infantil configura direito da criança e dever jurídico inafastável do Estado.

A educação infantil, nesse sentido, configura-se como política pública basilar ao desenvolvimento integral da criança, exercendo influência direta e determinante em sua formação, sobretudo diante de sua qualidade de sujeito de direitos.

Ocorre que, na prática, a despeito das conquistas históricas que ganharam materialidade no ordenamento jurídico, no território nacional ainda é comum a distorção entre o número de vagas ofertadas pela rede pública e a quantidade de pessoas que as demandam.

De acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público:

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 ensino. 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%. (BRASIL, 2025, p. 16)

Diante das recorrentes dificuldades de acesso à política pública de educação infantil, o Conselho Tutelar figura, em regra, como uma das primeiras instâncias acionadas para a proteção e garantia desse direito. Contudo, embora lhe seja conferido, nos termos do art. 136, inciso III, do Estatuto da Criança e do Adolescente, a atribuição de requisitar serviços públicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, não são raras as situações em que tais requisições deixam de ser atendidas pelo Poder Público, evidenciando a persistência de omissões estatais.

Nessas hipóteses, e esgotadas todas as possíveis articulações administrativas, torna-se necessária a judicialização da demanda. No entanto, em razão da capacidade postulatória do Conselho Tutelar, compreendida pela doutrina como *sui generis*, a Defensoria Pública surge como uma importante parceria institucional para a garantia desta política pública.

Sob esta perspectiva institucional, o Conselho Tutelar atua como porta de entrada privilegiada para a identificação de violações ou ameaças aos direitos da criança, enquanto a Defensoria Pública exerce papel fundamental na promoção do acesso à justiça e na defesa dos direitos fundamentais das populações em situação de vulnerabilidade, configurando-se, assim, como mecanismo relevante para a superação dos entraves existentes no desenvolvimento da política pública de educação infantil.

Neste panorama, a persistência de déficits de vagas, associada às profundas desigualdades regionais e sociais, revela que o desafio não se restringe à ampliação quantitativa da oferta, mas envolve a necessidade de fortalecimento de arranjos institucionais capazes de assegurar a exigibilidade desse direito enquanto prerrogativa fundamental da criança.

Assim, a atuação articulada entre os órgãos que integram o sistema de garantia de direitos, em especial o conselho tutelar e a Defensoria Pública, assume centralidade estratégica, na medida em que permite transformar demandas sociais difusas em

reivindicações jurídicas, contribuindo para a superação das omissões estatais e para a consolidação da educação infantil como política pública prioritária à promoção da igualdade material e à concretização da proteção integral na primeira infância.

III. O CONSELHO TUTELAR

O Conselho Tutelar, conforme disposto na Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), constitui-se como um órgão autônomo, permanente e não jurisdicional, responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como por requisitar serviços públicos e comunitários sempre que necessário. Sua criação está diretamente relacionada ao processo de redemocratização da República, momento em que crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e destinatários de proteção integral. Nesse contexto, enquanto instituição de caráter participativo, emerge a figura do Conselho Tutelar (SILVA; DOMINGUES, 2014).

Conforme expõe Abreu (apud SILVA; DOMINGUES, 2014), ao atender crianças e adolescentes em suas demandas político-sociais, o conselho tutelar cumpre a missão constitucional da descentralização político-administrativa no âmbito municipal, possibilitando que os problemas locais sejam enfrentados e solucionados pelos próprios municípios.

Do mesmo modo, salientam os autores o caráter de representação popular do conselho tutelar, ao refletir sobre sua missão institucional e seu papel na mediação entre a sociedade e o poder público.

Sob essa perspectiva, o conselho tutelar se configura como uma das principais portas de entrada de demandas relativas à violação dos direitos da criança e do adolescente, dentre as quais, se destaca a grande procura de familiares com dificuldades de acesso e permanência de crianças e adolescentes no ambiente escolar, professores de apoio, dentre outras relacionadas à efetivação da política pública de educação.

Em pesquisa realizada pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Distrito Federal (2023), no conselho tutelar do Distrito Federal, se identificou que:

“...a principal demanda atendida pelo conselho tutelar no DF é a vaga em creches e escolas. Quando não conseguem matricular os filhos, os pais procuram conselhos tutelares – que, com poder de aplicar medidas para garantir o direito à educação, encaminha uma requisição emergencial à regional de ensino...” (RODRIGUES, 2019).

Em termos práticos, nos parece que tal questão não é particular do Distrito Federal, mas uma realidade de vários outros conselhos tutelares dentro do território nacional, que, em

observância à sua função precípua, é encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

As atribuições do conselho tutelar estão definidas pela Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que lhe dedica capítulo específico, dentre as quais se destaca a competência para promover a execução de suas decisões. Nesse sentido, segundo o artigo 136, inciso II, o Conselho Tutelar poderá requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho e segurança.

Dessa forma, a prerrogativa de exigir a efetivação de direitos violados ou não assegurados, é legalmente conferida ao conselho tutelar, em consonância com sua função de zelar pela garantia dos direitos da criança e do adolescente. Ao recorrerem a esse órgão, as famílias depositam a expectativa de que suas demandas sejam prontamente acolhidas, encaminhadas aos serviços competentes e por eles atendidas, o que efetivamente deveria ocorrer, sobretudo se partirmos da premissa de que crianças e adolescentes gozam do princípio da prioridade absoluta.

Importa, neste contexto, destacar que o princípio da prioridade absoluta se consubstancia como diretriz estruturante da proteção integral à criança e ao adolescente³, conferindo-lhes primazia inequívoca na formulação, interpretação e execução de políticas públicas, bem como nas decisões judiciais, administrativas e sociais.

Entender que crianças e adolescentes necessitam de prioridade implica reconhecê-los como sujeitos em peculiar condição de desenvolvimento, marcados por vulnerabilidades próprias de seu estágio etário e por uma vinculação à família, à sociedade e ao Estado para a plena fruição de seus direitos, onde, a depender de sua condição, demandam proporcionalmente mais atenção, o que ocorre especialmente na primeira infância.

Assim, neste cenário, descreve Amin (2018, p. 75), que a Lei n. 13.257/2016, conhecida como Marco da Primeira Infância, ao “reconhecer a relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano (art. 1º), estabeleceu mais: uma prioridade dentro da prioridade”.

Priorizar a oferta de políticas públicas voltadas à infância se constitui, portanto, medida essencial para assegurar o pleno desenvolvimento infantil, além de criar condições concretas para a construção de novos projetos de vida, já que neste contexto, as instituições como as creches assumem papel estratégico, pois garantem acolhimento, cuidado e estímulo adequados às crianças e, ao mesmo tempo, viabilizam que seus responsáveis, especialmente

³ A compreensão do princípio da prioridade absoluta como elemento estruturante da teoria da proteção integral fundamenta-se na análise desenvolvida por Suzéte da Silva Reis (2013).

as mulheres mães, ingressem ou retornem ao mercado de trabalho e renda. Desse modo, ampliam-se as condições de subsistência familiar e promovem-se melhorias efetivas no bem-estar social.

Não obstante a expressa previsão normativa, além daquelas previstas na Constituição Federal de 1988 (CF88), ECA e LDB, verifica-se que as requisições expedidas pelo conselho tutelar, em virtude das falhas na rede de atendimento à criança e ao adolescente (PASE; CUNHA; BORGES; PATELLA, 2020), nem sempre são adequadamente atendidas pelos órgãos e serviços públicos competentes, circunstância que compromete a efetividade das medidas protetivas e fragiliza o próprio sistema de garantia de direitos. Tal cenário evidencia entraves estruturais e institucionais na implementação das políticas públicas voltadas à infância e à adolescência, os quais acabam por perpetuar ou agravar contextos de vulnerabilidade social já experimentados pelas famílias.

Nessa perspectiva, Souza, Panúncio-Pinto e Fiorati (2019) assinalam que, em contextos marcados por acentuada desigualdade social, as famílias enfrentam dificuldades para assegurar tarefas básicas de proteção e suporte aos seus membros mais vulneráveis, sendo que a precariedade no acesso ao trabalho, à renda e à escolarização repercute diretamente nas condições de cuidado dispensadas a crianças e adolescentes. Tal constatação reforça a compreensão de que a inefetividade das requisições do conselho tutelar não pode ser analisada de forma isolada, mas deve ser situada em um cenário mais amplo de desigualdades estruturais, especialmente atravessadas pela lógica neoliberal.

De modo geral, as razões que explicam o descumprimento dessas requisições são múltiplas e complexas. Contudo, não se pode desconsiderar que determinadas concepções socialmente arraigadas acerca dos sujeitos destinatários das políticas públicas, frequentemente permeadas por estigmatizações de classe, influenciam a priorização estatal e a alocação de recursos. Nesse contexto, observa-se que a implementação de serviços e a ampliação de vagas acabam, não raras vezes, condicionadas à intervenção judicial, revelando uma cultura institucional que subordina a concretização de direitos fundamentais à imposição coercitiva decorrente de decisão judicial, em detrimento do reconhecimento espontâneo de sua obrigatoriedade jurídica.

Sob perspectiva histórica, a construção institucional do atendimento estatal às crianças e aos adolescentes esteve, por longo período, marcada por uma lógica seletiva e tutelar, voltada prioritariamente às crianças pobres, concebidas não como sujeitos de direitos, mas como objetos de intervenção e controle social (REIS; CUSTÓDIO, 2013). Nesse contexto, a atuação estatal assumia feição eminentemente disciplinar, orientada pela contenção de riscos e

pela neutralização de supostas “ameaças sociais”, o que contribuiu para sedimentar representações sociais distorcidas acerca dos órgãos de proteção infantojuvenil.

Nesse cenário, nota-se que se forjou, a imagem do Conselho Tutelar, frequentemente associada a uma instância de caráter sancionatório, percepção que ultrapassa o senso comum e alcança, inclusive, profissionais e serviços integrantes da própria rede de proteção.

Nessa linha, Maduca Lopes (2014) observa que diversas instituições escolares ainda não apreendem de forma adequada a natureza jurídica e as atribuições institucionais do conselho tutelar, circunstância que favorece a reprodução de equívocos quanto à sua função. A autora registra, a partir de sua experiência docente, a recorrência de enunciados no ambiente escolar que evocam o conselho tutelar como instrumento de ameaça disciplinar, evidenciando a indevida associação de sua atuação a práticas punitivas, em dissonância com sua finalidade protetiva e garantidora de direitos.

A persistência dessa compreensão equivocada repercute diretamente nas práticas institucionais, podendo ensejar a deslegitimação ou o não atendimento das requisições formalmente expedidas pelo conselho tutelar.

Quando percebido como mecanismo de controle disciplinar, e não como órgão autônomo incumbido da defesa de direitos fundamentais, sua atuação tende a ser relativizada ou minimizada pelos demais atores da rede, fragilizando a articulação interinstitucional e comprometendo a efetividade das medidas de proteção.

Nesse contexto, as articulações junto aos serviços públicos revelam-se, não raras vezes, incipientes, limitando-se a respostas formais ou evasivas. Tal postura dificulta o avanço na ampliação e qualificação das políticas públicas voltadas à infância.

Diante da reiterada inobservância dos preceitos legais e da insuficiência das vias administrativas, a judicialização da demanda emerge como instrumento possível para a garantia e a efetivação do direito violado.

A atuação do Poder Judiciário, nesse cenário, transcende a mera resolução de reivindicações individuais, assumindo dimensão coletiva em estrita proteção a direitos fundamentais, e, por conseguinte, na conformação e no aperfeiçoamento das políticas públicas. Ao determinar o cumprimento de prestações estatais constitucionalmente previstas, o Judiciário contribui, especialmente para a superação de omissões que comprometem a efetividade dos direitos fundamentais (LIMA; TORRES, 2019).

Assim, ainda que deva ser compreendida como medida de caráter subsidiário e excepcional, a judicialização constitui instrumento relevante para o enfrentamento de deficiências estruturais da rede de proteção, funcionando como mecanismo de

responsabilização estatal e de estímulo à formulação, implementação e aprimoramento de políticas públicas destinadas à infância e à adolescência.

Ademais, no campo da política de atendimento à infância e à adolescência, a judicialização pode atuar como mecanismo de visibilização das fragilidades estruturais da rede de proteção.

Neste cenário, os atores de articulação mudam de figura, ganhando maior centralidade os órgãos como a defensoria pública, principalmente em razão de sua capacidade postulatória, tendo em vista a ausência desta prerrogativa imbuída ao conselho tutelar. Por meio do defensor público, a instituição pode encaminhar ao poder judiciário demandas de natureza coletiva ou de relevante interesse social, ampliando o acesso à justiça e a efetivação de direitos relacionados às demandas de caráter popular.

Importa salientar que, nos termos da Resolução nº 113, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)⁴, o Conselho Tutelar, juntamente com a Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros órgãos, integra o eixo estratégico da defesa do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Essa disposição reforça a necessidade de atuação coordenada entre tais instituições, que também possuem objetivos comuns, orientada pela proteção integral e pela garantia da efetividade dos direitos de crianças e adolescentes.

Nessa perspectiva, tal atuação sistêmica revela-se medida indispensável, a despeito da necessidade de fortalecimento de mecanismos de “desjudicialização” da proteção, considerando que a efetivação das políticas públicas constitui dever primário do poder público. Não obstante, as recorrentes fragilidades da rede de atendimento reforçam a urgência de uma atuação eficiente para assegurar a concretização desse direito fundamental.

Assim, partindo da premissa de que o conselho tutelar foi concebido como instância vocacionada à defesa dos direitos de crianças e adolescentes, bem como legitimada a requisitar serviços, todos os esforços institucionais devem ser empreendidos para a superação das violações de direitos envolvendo crianças e adolescentes, com especial atenção àquelas que atingem a primeira infância, considerada, etapa decisiva para o desenvolvimento integral e a concretização da proteção prioritária assegurada pelo ordenamento jurídico.

IV. A DEFENSORIA PÚBLICA, ORÇAMENTO E DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.

⁴ Art. 5º da Resolução nº113 do CONANDA.

A história da criação da Defensoria Pública não tem marco inicial na atual Constituição Federal de 1988 (CF88),⁵ mas, sem qualquer dúvida, o texto constitucional e posteriores alterações consolidaram esta não só como instituição essencial à função jurisdicional do Estado (art. 134, *caput* da CF88), mas também a erigiu como modelo público de acesso gratuito à justiça e, após algumas emendas constitucionais, dotou esta da autonomia administrativa, financeira e orçamentária necessárias ao exercício da sua missão institucional.

Em paralelo, até o advento da CF88, vigeu o direito menorista, baseado na doutrina da situação irregular (regulado pelo Código de Menores – Lei 6.697/1979), que tratava crianças e adolescentes como objeto de decisões judiciais, conferindo amplos poderes aos juízes para intervir na vida dos petizes nos supostos casos de abandono, delinquência e pobreza. Permitia a lei menorista até mesmo que se instaurasse e levasse a cabo procedimento destinado à perda do poder familiar apenas pelo fato dos pais não terem condições de subsistência digna (art. 2º, I, *bc.c* art. 95, II, ambos da Lei 6.697/1979), o que configurava uma das hipóteses de situação irregular do menor.

Ao adotar a doutrina da proteção integral, a CF88⁶ não recepciona a legislação então em vigor, havendo um hiato legislativo até o advento da lei 8.069/90, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que instala um sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, baseado no princípio da proteção integral, que constitui-se numa política pública complexa e integrada, com diversos atores e funções que se complementam de forma a garantir a absoluta prioridade na efetivação dos direitos destes.

Várias são as atribuições da Defensoria Pública em prol da efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes, todavia, até 2024, foi apurado que 40,9% das comarcas ainda não são atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais e 59,8% das subseções judiciárias não possuem os serviços da Defensoria Pública da União, sendo que, no tocante às Defensorias Públicas Estaduais, somente em 11 Estados da federação há cobertura em todas as comarcas (ESTEVEZ *et al.*, 2024).

A disposição territorial e o avanço tecnológico do atendimento para alcançar o destinatário final da política são necessários de forma a atender as várias atribuições legais e constitucionais, frisando que, em prol de crianças e adolescentes, cabe, dentre outras atuações individuais e coletivas em seu favor, a sua defesa como *custos vulnerabilis* na forma do art. 4º, XI da lei complementar federal (LC) 80/94.

⁵ A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, comemora sua fundação a partir da criação de seis cargos isolados de defensor público pela lei n.º 2.188 de 1954, do antigo Estado do Rio de Janeiro, sendo a mais antiga da federação brasileira.

⁶ Vide art. 227 e respectivos parágrafos da CF88.

Se o sistema de garantia de direitos tem por um dos seus pilares o acesso à justiça, tal efetivamente não ocorre de forma regular, uma vez que cerca de metade das unidades judiciárias sequer dispõem de defensores públicos. Isso tem correlação direta e imediata com o orçamento destinado à política de acesso público e gratuito à justiça, ou seja, aos orçamentos das Defensorias Públicas. Toda e qualquer política pública terá a extensão que os respectivos orçamentos preverem, o que deve ser levado em conta, assim, quando da distribuição de recursos pelos parlamentos nas votações dos orçamentos.

Infelizmente, segundo dados da Pesquisa Nacional da Defensoria Pública (ESTEVES, Diogo *et al.*, 2024), considerando todo o orçamento aprovado da União, dos Estados e do Distrito Federal para o ano de 2024, somente 0,24% dos valores foram destinados às Defensorias Públicas. Comparando com as demais integrantes do sistema de justiça, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, a discrepância é considerável. A mesma pesquisa verificou que ao Ministério Público são destinados valores 272,6% maiores em relação às Defensorias Públicas, sendo a diferença para o Poder Judiciário ainda maior, de 1.437,7% (ESTEVES, Diogo *et al.*, 2024).

Diante de tais dados, a conclusão é de que o princípio da absoluta prioridade, na vertente de atendimento à criança e ao adolescente, sobretudo quanto a assegurar a estes direitos de primeira e segunda dimensões como a vida, saúde, liberdade e direitos sociais e a primazia dos serviços e políticas públicas das quais é destinatário, encontra-se extremamente comprometido nos locais onde não há acesso destes à justiça pela Defensoria Pública.

Isso impede, por outro aspecto, que sejam visibilizadas violações de direitos de crianças e adolescentes, mormente quando tal violação parte da ação ou omissão do próprio Estado. Essa invisibilização atua negativamente na formulação de novas políticas públicas ou na melhora daquelas que, embora existam, não atendam à demanda de forma adequada. Assim, demandas judiciais reprimidas por ausência de acesso à justiça pela Defensoria Pública escondem e mascaram também a insuficiência e inadequação de outras políticas públicas que deveriam estar operando em favor de crianças e adolescentes.

Não só a Defensoria Pública precisa ter orçamento adequado às suas funções precípua de forma a garantir os direitos das crianças e adolescentes vulnerabilizados pela ação ou omissão dos pais, família, Estado ou até mesmo por sua conduta; todo o sistema de garantia de direitos, implementadores da política pública de atendimento a crianças e adolescentes, necessita operar de forma a atender a absoluta prioridade constitucionalmente assegurada a estes.

Nesse sentido, Sunstein e Holmes (2019, p. 190) defendem que existem três direitos mínimos que o Estado deve garantir como um custo palpável para que os pobres não sintam o desprezo do corpo político e concordem em defender o direito à propriedade dos mais ricos; seriam “a educação, o direito a um julgamento justo e o direito ao voto”. Assim, até mesmo num país reconhecidamente liberal como os Estados Unidos da América, podemos verificar que o direito à defesa pública aos mais pobres (pois não há justiça sem defesa) e o acesso à educação é um pilar que não pode ser negociado sob risco de ruptura do próprio sistema liberal.

V. A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A GARANTIA DO ACESSO À EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA

Em razão das questões suscitadas no item anterior, releva destacar o papel da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, porquanto, neste estado, há muito cada unidade jurisdicional fluminense pode contar com o acesso à justiça prestado por esta instituição. Tal é feito não só em suas instalações, mas também por meio eletrônico, telefônico gratuito por *call center* (disque 129) e por meio de aplicativo próprio, sem prejuízo da atuação itinerante e por meio de campanhas institucionais onde se demonstra difícil o acesso à instituição pela população, por quaisquer meios, seja pela questão econômica e/ou logística.

A adoção de um sistema institucional, denominado sistema verde, que capta os dados dos órgãos, em quase sua totalidade, permite verificar como está a garantia do acesso à creche e à pré-escola no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Nos anos de 2024 e 2025, foram ajuizadas 985 ações para garantia do direito à creche e à pré-escola, sendo 869 em 2024 e 116 demandas em 2025⁷. Apesar do decréscimo do número de ajuizamentos, o número de agendamentos de atendimento não decresceu tanto, foram 2.957 em 2024 e 2.266 em 2025, ou seja, de 23,37%⁸.

Os números, entretanto, somente indicam que a Defensoria Pública tem logrado a resolução de litígios sem a necessidade de demandar o ente federado responsável pela violação. Assim, ao serem requisitados esclarecimentos sobre a violação do direito informada pelo usuário e desde já sabendo que o papel da instituição é o de judicializar caso a

⁷Disponível em <https://www.defensoria.rj.def.br/servicos/servicos-verde-em-dados#verde-em-dados>, acesso em 20.02.2026.

⁸Disponível em <https://www.defensoria.rj.def.br/servicos/servicos-verde-em-dados#verde-em-dados>, acesso em 20.02.2026.

informação se comprove, até mesmo para assegurar o custeio em creche particular da vaga à qual tem direito a criança, não são poucos os casos nos quais o próprio órgão municipal logra obter a vaga sem a necessidade de ajuizamento da ação.

O poder de requisição dos defensores públicos, garantido pela lei complementar 80 de 1994 em seu art. 128, X, se demonstra amplamente útil e necessário tanto à prevenção de litígios como à instrução das demandas individuais. Veja-se que, quando do julgamento do tema 548 do STF, municípios como o do Rio de Janeiro defenderam a tese de que não era possível o ajuizamento de demandas individuais sob pena de subverter a política pública, pois implicaria em burla à filade espera constante de cadastros municipais.

A lógica, na verdade, deve ser outra, pois, sendo o direito à creche e à pré-escola um direito fundamental assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata⁹. Assim, ainda que exista cadastro ou fila, esta não pode ser usada como subterfúgio para a ausência de atendimento imediato. Assim, é plenamente possível exigir do ente federado tal direito fundamental em demandas individuais, sob pena da adoção de sequestro de verbas públicas para assegurar a vaga em creches particulares às custas do erário municipal.

A construção da decisão do STF no tema 548 teve a participação efetiva das Defensorias Públicas dos Estados da Bahia, Tocantins, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, da Defensoria Pública da União e do Distrito Federal que atuaram como *amicus curiae*. Frisa-se que em sessão havida em 21.09.2022, ou seja, no dia anterior ao da fixação da tese, havia três propostas de fixação de tese: a do relator, Ministro Luiz Fux, que impunha algumas condições ao reconhecimento judicial do direito à educação infantil pública; a do Ministro André Mendonça, que reconhecia como pressuposto da tese a objeção da reserva do possível; e a do Ministro Edson Fachin, sem qualquer condicionante ao reconhecimento do direito. O julgamento foi suspenso e retomado no dia posterior, quando fixada por maioria, fixando tese no sentido de reconhecer a aplicabilidade imediata e incondicionada do direito à creche e à pré-escola (bem como da educação fundamental e do ensino médio) sem quaisquer condicionantes, podendo ser exigida coletiva ou individualmente.

O combate à negligência estatal, assim, deve se dar atento à justiciabilidade tanto de forma coletiva quanto individual. A título de exemplo, a Defensoria Pública possui ação civil pública ajuizada em face do Município e do Estado do Rio de Janeiro (a obrigação deste é

⁹Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal quando ficou a tese de repercussão geral no tema 548.

solidária), de autos nº0044621-21.2016.8.19.0001,¹⁰ com o fito de findar com as filas de espera em creches e educação infantil, tramitando ainda em primeira instância, aguardando a realização de prova pericial. Uma criança nascida no ano de 2016, hoje, teria 10 anos, ou seja, há muito teria passado da primeira infância, o que denota claramente a necessidade da tutela individual.

Todavia, a tutela coletiva, somada às tutelas individuais e às decisões estruturantes do Judiciário (tema 548 do STF), acaba por impor na prática que a política pública seja dotada de maior orçamento para evitarem-se sequestros de valores, multas em tutelas coletivas, além de outras sanções. No caso do Município do Rio de Janeiro, citado aqui somente como exemplo, o orçamento definido para as creches (cuja despesa é encontrada no anexo VII das leis orçamentárias anuais – LOAs - sob o código 2935¹¹), no período de três anos, de 2022 a 2025, cresceu razoavelmente, na ordem de 26,38%¹². É por meio do orçamento público que as escolhas são feitas pelo gestor, no sentido de realmente implementar ou não a política pública, são observadas e podem ser efetivamente controladas social e juridicamente.

VI. A ARTICULAÇÃO ENTRE ATORES DO SISTEMA DE GARANTIAS: CONSELHO TUTELAR E DEFENSORIA PÚBLICA

Embora no item anterior tenha sido observado, no caso da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, um decréscimo nos agendamentos de atendimento visando atendimento para garantia do direito à creche e à pré-escola, possa sugerir uma redução de violações a tais direitos sociais, isto não quer dizer que não ocorram violações em número muito maior do que o número de agendamentos. Isso porque, por mais acessível que seja o atendimento de qualquer Defensoria Pública, sempre haverá aqueles que, devido à falta de educação em direitos, devido ao desconhecimento dos meios de acesso ao atendimento prestado pela instituição, por descrença em relação ao sistema de justiça ou por outra limitação qualquer, não alcancem o atendimento da Defensoria Pública.

A nova redação conferida no ano de 2023 ao art. 5º, §1º, IV da lei nº 9.394/1996 determina a divulgação da lista de espera, inclusive de creches, pelo poder público. A transparência exigida pela norma permite que as Defensorias Públicas averiguem o déficit de

¹⁰ Trata-se de processo público que pode ter seu andamento consultado em <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>.

¹¹ A rubrica concentra todas as operações relacionadas a estas como criação de vagas por construção de novas creches ou por convênio, assim como a manutenção daquelas já existentes.

¹² Na LOA nº 7.235/2022 a despesa estimada para o mesmo ano foi de R\$258.041.397,00, aumentando no ano seguinte para R\$263.698.739,00 (LOA nº 7.759/2023). Em 2024 houve um considerável aumento no orçamento municipal, através da LOA nº 8.235/2024 para R\$324.532.157,00, sendo o valor quase o mesmo em 2025, como previsto pela LOA nº 8.797/2025, na ordem de R\$326.118.985,00.

vagas e atuem mediante ações coletivas, contudo, não resolve o problema individual de cada criança privada do mínimo existencial.

O Conselho Tutelar, por sua vez, averiguada a situação de vulnerabilidade da criança e que o responsável legal não logra obter vaga em creche ou pré-escola, cabe a este, primeiramente, requisitar perante o poder público municipal a inserção da criança na educação infantil, na forma do art. 136, III, *a* do ECA. Caso não tenha sua determinação atendida, cabe a este, dentre outras providências, considerando o seu dever de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança (art. 131 do ECA), encaminhar a criança e seu responsável ao atendimento da Defensoria Pública.

Esta articulação é necessária diante da limitação da capacidade postulatória do órgão tutelar, cingido às representações administrativas previstas no ECA perante a justiça da infância e da juventude. Tal atuação coordenada fornece tanto a executoriedade prática da requisição não atendida do conselho tutelar, uma vez ajuizada a demanda através da Defensoria Pública, quanto uma maior capilaridade do atendimento desta instituição que, não fosse pela atuação do conselho tutelar dentro da comunidade onde se encontra inserida a criança, permaneceria como um número a mais na estatística de violação de direitos à educação infantil. A complementariedade dos atores que compõem o sistema de garantias se evidencia assim na atuação destes dois órgãos autônomos na concreção do direito fundamental.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos dados nada animadores acerca dos números que cercam a violação do direito à educação na primeira infância, atualmente a tecnologia impôs a informatização de tais dados que permitem a mensuração e localização dessas violações de forma a orientar o sistema de garantia de direitos no combate à desídia estatal.

Apesar de decidido pelo STF em caráter de repercussão geral acerca da obrigação de prover imediatamente a ausência de vagas em creche e pré-escola, será necessário persistir, tanto na seara administrativa quanto na seara judicial, com ações visando à universalidade real e efetiva da política pública de educação infantil.

Como se pretendeu demonstrar, a mudança da política não se dá sem investimento, sem que a política pública, qualquer que seja esta, seja corporificada no orçamento público na medida de sua importância, o que, no caso da educação infantil, deveria ser colocado em

prioridade absoluta de acordo com o arcabouço normativo conferido pelo ordenamento jurídico às crianças (e adolescentes).

A mobilização social e institucional permanente é a única forma de lidar com um problema que não é conjuntural, mas estrutural. Nunca houve um tempo no qual existiram vagas suficientes. Assim, fazer cessar a desídia estatal implica em ações contínuas e crescentes de informação e educação em direitos para que a conscientização leve à necessária mobilização.

Nesse contexto, por possuírem maior capilaridade no território, o papel do conselho tutelar no direcionamento dos casos não resolvidos à Defensoria Pública, que não se encontra presente em todo o território nacional, é a forma mais eficiente de garantir a efetividade desse direito fundamental. A Defensoria Pública, por sua vez, cabe encontrar meios, apesar da escassez de recursos a esta destinada, de, ao mesmo tempo que atua para ampliar o seu orçamento de forma a atender adequadamente à população brasileira, dar absoluta prioridade à consecução da democratização real de acesso à educação infantil.

REFERÊNCIAS

AMIN, Andréa Rodrigues. Dos direitos fundamentais. **In:** MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (org.). **Curso de direito da criança e do adolescente:** guia teórico e prático. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 72-110.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/https-wwwwgovbr-participamaisbrasil-blob-baixar-7359>. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1994]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **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: CNMP, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2025/CN---Educacao-Infantil-PG-digital.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. **Retrato da Educação Infantil no Brasil:** relatório de análises (2025). Brasília, DF: MEC, 2025. Disponível em: https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2025/12/Retrato-EI_09_12.pdf. Acesso em: 28 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC.** Tema nº 548: Dever estatal de assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a 5 (cinco) anos de idade. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de setembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=5085176&numeroProcesso=1008166&numeroTema=548>. Acesso em: 28 fev. 2026.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado.** Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2020.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Justiça e Cidadania. **O guardião dos direitos infantojuvenis.** Brasília: SEJUS-DF, [2019]. Disponível em: <https://conselhotutelar.sejus.df.gov.br/o-guardiao-dos-direitos-infantojuvenis/>. Acesso em: 23 fev. 2026.

ESTEVES, Diogo *et al.* **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2024.** Brasília: DPU, 2024. 146 p. ISBN 978-85-67132-18-1. Disponível em: <https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2024-ebook.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2026.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos [livro eletrônico]:** por que a liberdade depende dos impostos. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019. e-book (ePub). 229 p.

LIMA, Priscila Luciene Santos de; TORRES, Rafael Lima. **Efetivação dos direitos fundamentais no Brasil: judicialização necessária?** [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: <https://repositorio.upt.pt/bitstreams/efa86793-66c9-4e37-b417-5b8ed36cfec4/download>. Acesso em: 24 fev. 2026.

LOPES, Maduca. **A escolha do melhor caminho**. Pouso Alegre: [s. n.], 2014. 103 p. Disponível em: https://livredetrabalhoinfantil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Livro-Maduca-Lopes_ALTA-RESOLUÇÃO_IMPRESSÃO.compressed.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

PASE, Hemerson Luizet *al.* O Conselho tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 1000–1010, out./dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/6gPR9V6PJ7vFKWx7jK6jLTg/>. Acesso em: 23 fev. 2026.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2023-24: quebrar o impasse: reimaginar a cooperação num mundo polarizado**. Nova York: PNUD, 2024. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reportpt.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2026.

REIS, Suzéte da Silva; CUSTÓDIO, André Viana. Fundamentos históricos e principiológicos do direito da criança e do adolescente: bases conceituais da teoria da proteção integral. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 40, p. 611-630, 2013.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 7.235, de 12 de janeiro de 2022**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2022. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2022]. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/2272cb55d89cbf2f032587c800536445?OpenDocument>. Acesso em: 28 fev. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 7.759, de 10 de janeiro de 2023**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2023. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2023]. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/ab7316c60a12851c032589330047e1da?OpenDocument>. Acesso em: 28 fev. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 8.235, de 3 de janeiro de 2024**. Estima a receita e fixa a despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2024. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2024]. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/bbc505fdc6554f5403258a990076f7b1?OpenDocument>. Acesso em: 28 fev. 2025.

RIO DE JANEIRO (Município). **Lei nº 8.797, de 13 de janeiro de 2025**. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2025. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2025]. Disponível em: <https://aplicnt.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/7cb7d306c2b748cb0325796000610ad8/65cca4675d8f068c03258c110072f62f?OpenDocument>. Acesso em: 28 fev. 2026.

RODRIGUES, Gizella. **O guardião dos direitos infantojuvenis**. Brasília: Sejus DF, 6 ago. 2019. Disponível em: <https://conselhotutelar.sejus.df.gov.br/o-guardiao-dos-direitos-infantojuvenis/>. Acesso em: 5 fev. 2026

SILVA, Bruno César da; DOMINGUES, Wilson Francisco. Conselhos Tutelares: esboço histórico, características, atribuições e a necessidade de uma legislação municipal atualizada. **Revista Linhas Jurídicas**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 125-141, jul./dez. 2014.

SOUZA, Larissa Barros de; PANÚNCIO-PINTO, Maria Paula; FIORATI, Regina Célia. Crianças e adolescentes em vulnerabilidade social: bem-estar, saúde mental e participação em educação. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, São Carlos, v. 27, n. 2, p. 251-269, abr./jun. 2019.

STOLZ, Sheila; SOUZA, Luiza Nogueira. A política pública de creches no Brasil: lutas e resistências em busca da efetivação dos direitos humanos da primeira infância. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 167-186, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/47221/38226>. Acesso em: 28 fev. 2026.