



**ORIENTAÇÕES PARA**

**Levantamento da Demanda e  
Gestão da Lista de Espera  
por Vagas em Creche**

## INTRODUÇÃO

---

**A educação infantil é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal** no inciso IV do artigo 208<sup>1</sup>, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB (Lei Federal nº 9.394/1996<sup>2</sup>), e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990)<sup>3</sup>. Cumpre aos municípios a responsabilidade de garantir o acesso das crianças à educação infantil, assegurando a oferta adequada de vagas em creches e pré-escolas<sup>4</sup>.

A Meta 01 do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/2014<sup>5</sup>) define como objetivos a universalização da pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 2016 e a ampliação a oferta de vagas em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos até 31/12/2025.

**Para além da determinação constitucional**, diversos estudos apontam que o acesso à educação infantil produz impactos positivos nos níveis de aprendizado do aluno em etapas futuras da vida letiva, bem como reduz o impacto negativo causado por um ambiente familiar adverso. Contudo, em muitos municípios a demanda por vagas, especialmente de creche, excede a oferta da rede pública, gerando a necessidade de uma gestão criteriosa e organizada das listas de espera, enquanto são adotadas medidas para criação de novas vagas.



---

<sup>1</sup>Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

<sup>2</sup> Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...)I - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade.

<sup>3</sup> Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: (...) IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade.

<sup>4</sup> Constituição Federal, Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...)§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

<sup>5</sup> Alterada pela Lei Federal nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

Recentemente foi promulgada a Lei Federal nº 14.851/2024<sup>6</sup>, que torna obrigatória a criação de mecanismos para o **levantamento e divulgação** da demanda por vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos. A norma busca garantir mais transparência e eficiência na gestão de listas de espera, levando em conta a situação socioeconômica das famílias e aspectos geográficos, como a proximidade da residência com a creche. Além disso, municípios que realizarem a organização da demanda por vagas terão prioridade na obtenção de recursos federais.

Neste contexto, o Centro de Orientação e Fiscalização de Políticas Públicas do TCE-RS desenvolveu a presente cartilha com o objetivo de orientar os gestores públicos dos municípios gaúchos na organização e gestão das listas de espera na educação infantil.

Para tanto, foram elencados, com base na legislação vigente e nas boas práticas adotadas por municípios brasileiros, **três parâmetros norteadores**:

**LEVANTAMENTO** da demanda por creche

**DIVULGAÇÃO** transparente das listas e processos de acesso às vagas

**DEFINIÇÃO clara** de critérios de prioridade para o acesso às vagas

Espera-se que este material possa contribuir para que a distribuição de vagas seja realizada de forma justa, transparente e equânime.

<sup>6</sup> Disponível para consulta em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm).

## 1. LEVANTAMENTO DA DEMANDA

Nos termos da Lei Federal nº 14.851/2024, os municípios devem realizar anualmente o levantamento da demanda por vagas em creches para crianças de 0 a 3 anos de idade.

Esse levantamento de demanda é fundamental para garantir um planejamento adequado da oferta de vagas e **deve considerar**:

- **o número de crianças** por faixa etária;
- **a localização** das famílias;
- **informações socioeconômicas**, especialmente a inscrição em programas sociais como o **CadÚnico**.

De acordo com o art. 3º desta lei, cumpre aos municípios estabelecer normas, procedimentos e prazos do levantamento da demanda por vagas.

No tocante aos procedimentos, a legislação sugere que sejam adotadas estratégias de busca ativa “*com a participação de órgãos públicos de educação, de assistência social, de saúde e de proteção à infância, bem como de organizações da sociedade civil organizada*”.

Igualmente, prevê que o levantamento deve utilizar o cruzamento de informações das **seguintes fontes**:

- **sistemas** das áreas de saúde e de assistência social;
- **cartórios** públicos de registro civil;
- **bancos de dados** da administração federal, tais como o Serpro, DataPrev, Sisobi e o Meu SUS Digital, dentre outros.

Cumpre destacar que, além do caráter obrigatório para os municípios, a realização do levantamento será, nos termos do art. 5º da aludida norma, critério de prioridade para o repasse de recursos federais destinados a financiar a expansão da infraestrutura física e a aquisição de equipamentos para a educação infantil.

<sup>7</sup> Disponível para consulta em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm).

## 2. DIVULGAÇÃO TRANSPARENTE

As Leis Federais nºs 14.685/2023<sup>7</sup> e 14.851/2024<sup>8</sup> tornaram expressa a obrigatoriedade de os municípios divulgarem, inclusive por meio eletrônico, a lista de espera por vagas na educação infantil de crianças de até três anos de idade. Para o cumprimento desta norma, **deve ser observado o seguinte:**

- **divulgar uma lista de espera por unidade escolar** e uma lista geral consolidada, na qual conste o total de vagas efetivamente faltantes na rede escolar, excluindo-se desta lista geral pedidos de transferência ou outros motivos (fazer constar o número real de crianças fora da escola);
- **nas listas de espera deverá constar** a ordem de classificação, a data e o número do protocolo da solicitação, bem como as iniciais do nome da criança e também o nome completo do responsável;
- **publicar as listas de espera no portal** oficial do município na internet, em local de fácil acesso, e de forma impressa nas escolas para consulta pela comunidade escolar;
- **manter as listas de espera atualizadas**, sugere-se que a atualização seja, no mínimo, mensal, devendo constar da lista a data em que foi emitida;
- **divulgar de forma clara os critérios utilizados** para a distribuição das vagas nas creches.

**Portanto, em cumprimento a essa legislação, é essencial que a divulgação das listas seja realizada de forma efetiva**, assegurando aos pais ou responsáveis o direito de acompanhar, em tempo real, a posição das crianças na lista de espera, bem como a lisura de todo o processo.

<sup>8</sup> Disponível para consulta em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm).

### 3. DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE ACESSO ÀS VAGAS

Conforme previsto na legislação brasileira, o acesso à educação infantil gratuita é um direito subjetivo de todas as crianças até 5 (cinco) anos de idade. Entretanto, considerando que em grande parte dos municípios não há vagas suficientes para atender a demanda, diversas normas de abrangência nacional estabeleceram critérios que devem nortear a ordem de acesso às vagas na educação infantil.

No quadro abaixo, apresenta-se a síntese dos **critérios definidos pela legislação**:

DISPOSITIVO LEGAL	CRITÉRIO
Lei nº 14.851/2024, art. 3º	Questões situacionais e territoriais locais, incluídas a situação socioeconômica familiar e a condição de monoparentalidade das famílias
Lei nº 14.851/2024, art. 3º, § 4º e Lei nº 13.005/2014 (estratégia 1.14)	Beneficiários dos programas de transferência de renda
Lei nº 13.257/2016, art. 7º, inciso II	Crianças em situação de vulnerabilidade
Lei nº 8.069/1990, art. 8º, § 10	Crianças cujas mães se encontrem sob custódia em unidade de privação da liberdade
Lei nº 14.344/2022, art. 21	Crianças vítimas de violência doméstica e familiar
Lei nº 13.146/2015, art. 28, inciso I e Lei nº 8.069/1990, art. 54, inciso III	Crianças portadoras de necessidades especiais

Diante deste cenário normativo, o §3º do artigo 3º da Lei nº 14.851/2024 estabeleceu que cada município deverá instituir regulamentação própria definindo os seus critérios de prioridade, os quais, é evidente, não poderão contrariar a legislação federal acima.

A título de referência, cita-se o exemplo do município de Joinville, SC, que realiza o processo de abertura de vagas de creche e pré-escola através de edital<sup>9</sup> que regulamenta a classificação de interessados, em fila única, com base em critérios de prioridade de atendimento e de renda per capita do grupo familiar.

A renda per capita familiar é aferida através da soma da renda de todos os membros do grupo familiar, subtraída das despesas com moradia e pensão alimentícia, dividida pelo número de integrantes da família independentemente da idade, incluindo a criança.

### **Os critérios de prioridade eleitos pelo aludido município são os seguintes:**

1. Crianças que estejam inseridas em serviços de acolhimento familiar ou institucional;
2. Crianças cujas mães estejam em situação de violência doméstica e familiar, nos termos do § 7º do art. 9º da Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006;
3. Crianças cujo representante legal seja beneficiário de programa socioassistencial - Auxílio Brasil - conforme o disposto no art. 1º e seguintes da Lei Federal nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021;
4. Crianças em situação de ameaça ou violação de direitos, nos termos da Lei Federal nº 8.069, de 14 de julho de 1990 e que estejam em atendimento no CREAS;
5. Crianças com deficiência, nos termos do art. 208, inciso III, da Lei Federal nº 8.069, de 14 de julho de 1990;
6. Crianças cujo responsável legal tenha mais de 60 (sessenta) anos no ato da inscrição, nos termos da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 e que recebam o Benefício de Prestação Continuada (BPC);
7. Crianças cujo pai ou mãe sejam adolescentes, e que estejam matriculados na rede de educação básica de Joinville.

---

<sup>9</sup> Disponível para consulta em  
[https://sei.joinville.sc.gov.br/sei/publicacoes/controlador\\_publicacoes.php?acao=publicacao\\_visualizar&id\\_documento=10000015892193&id\\_orgao\\_publicacao=0](https://sei.joinville.sc.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=10000015892193&id_orgao_publicacao=0)

Estes critérios são cumulativos e cada um equivale a 1 (um) ponto, sendo o somatório dos pontos o primeiro critério de classificação, conforme previsto no artigo 2.6 do edital:

8. 2.6. A classificação da criança no cadastro de intenções de matrícula será realizada da seguinte forma, respeitada a ordem dos incisos abaixo:
9. a) maior soma das pontuações de prioridade;
10. b) havendo empate entre crianças com atendimento prioritário, excetuados os casos do item 2.5 - "a" e "b", será concedida a vaga àquele cujo representante legal seja maior de 60 (sessenta) anos no ato da inscrição e, dentre esses, àquele que seja maior de 80 (oitenta) anos no ato da inscrição, nos termos do art. 3º, § 2º, da Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003;
11. c) menor renda per capita do grupo familiar, nos termos do item 2.3 - "b";
12. d) havendo empate, respeitará a ordem cronológica de inscrição no cadastro de intenções;

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, servem de exemplo as iniciativas dos municípios de Santa Maria e Esteio.

Em Santa Maria, a Portaria nº 0271/2023<sup>10</sup>, estabelece os critérios de prioridade para a distribuição de vagas na educação infantil com o objetivo de **atender primeiramente as crianças em situação de vulnerabilidade social**.

**Os critérios de prioridade incluem:**

13. Irmãos que frequentam a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica na mesma escola;
14. Crianças afastadas do convívio familiar ou sob acompanhamento do Conselho Tutelar, Ministério Público ou Poder Judiciário;
15. Crianças inscritas em programas sociais de distribuição de renda do governo federal ou estadual;
16. Crianças cujas mães estejam em idade escolar obrigatória;
17. Crianças cujas mães vivenciem situações de violência doméstica.
18. Em caso de maior número de inscritos do que vagas disponíveis, o critério de desempate adotado é a maior idade da criança.

<sup>10</sup> Disponível para consulta em <https://www.santamaria.rs.gov.br/arquivos/baixar-arquivo/conteudo/D28-2502.pdf>.

Já o município de Esteio definiu, através do Decreto Municipal nº 7.020/2021<sup>11</sup>, critérios para a distribuição de vagas de tempo integral na etapa creche, estabelecendo que a concessão da vaga deverá considerar a carga horária de trabalho dos pais ou responsáveis e a condição de hipossuficiência econômica.

### Os critérios de prioridade adotados são os seguintes:

1. **Menor renda** familiar;
2. **Crianças** com necessidades especiais;
3. **Mulheres** vítimas de violência doméstica;
4. **Famílias** monoparentais;
5. **Inscrição** mais antiga.

Cumpra-se averbar, ainda, que a regulamentação dos critérios de atendimento em âmbito municipal poderá ser definida em nível infralegal (mediante decreto, por exemplo), o que permite a todos os municípios tempo hábil para atendimento deste requisito de organização da lista de espera de modo a abranger as matrículas de 2025.

Por fim, importante destacar que o **processo de solicitação de matrícula e de ingresso em lista de espera por vagas** em creche e pré-escola deve ser simplificado pelo município.

A documentação necessária deve limitar-se ao essencial para a identificação da criança e a comprovação dos critérios de prioridade de atendimento, não gerando barreiras burocráticas excessivas que possam dificultar o ingresso, especialmente daquelas em situação de vulnerabilidade social.

<sup>11</sup> Disponível para consulta em [https://www.esteio.rs.gov.br/images/arquivos/2021/20210811\\_Decreto\\_7020\\_2021.pdf](https://www.esteio.rs.gov.br/images/arquivos/2021/20210811_Decreto_7020_2021.pdf).



 [tcegaucho](#)  [tcegaucho](#)  [tcegaucho](#)  [company/tcers](#)  [tcers](#)