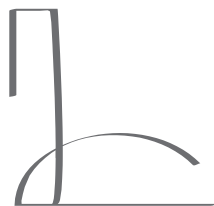




bottini & tamasauskas
advogados



bottini & tamasauskas
advogados

btadvogados.com.br
SP | 11 2679-3500
DF | 61 3323-2250

PARECER JURÍDICO

CONSULTA

Honra-nos a FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS (“CONSULENTE”) com consulta acerca dos impactos legais decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 15.326/2026 e das ações que os Municípios deverão adotar para adequar a Administração à nova regra, sem comprometer a ordem fiscal do Município e preservando a segurança jurídica das relações profissionais já estabelecidas.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 15.326/2026 alterou tanto a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (lei 11.738/08) quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 9.394/1996). A atualização normativa centrou-se em dois pontos: primeiro, na definição do conceito de professor da educação infantil; depois, na inclusão dos professores da educação infantil como profissionais do magistério no diploma legal que regula o piso salarial da classe profissional.

Houve o reconhecimento de que os profissionais que atuam na educação infantil em funções de natureza docente integram, para todos os efeitos legais, a carreira do magistério, independentemente da nomenclatura atribuída ao cargo ocupado, desde que atendidos os requisitos legais de formação e de ingresso no serviço público.

Os requisitos para a inclusão na categoria profissional são cumulativos e incluem: o dever de o profissional atuar diretamente com as crianças, desempenhando atividades típicas de docência, nas quais se integrem de forma intencional os eixos do cuidar, do brincar e do educar; a exigência de o servidor possuir formação no magistério ou em curso de nível superior; e a exigência de que a investidura no cargo tenha ocorrido por meio de concurso público.

A partir dessa premissa, a CONSULENTE pretende examinar os possíveis efeitos jurídicos da Lei nº 15.326/2026 sobre a administração dos Municípios.

O desafio prático na aplicação da norma decorre da multiplicidade de nomenclaturas, atribuições, regimes jurídicos, jornadas, formas de contratação e desenhos de carreira adotados pelos Municípios na gestão dos profissionais que atuam na educação infantil.

Informa a CONSULENTE que professores regentes, auxiliares, cuidadores, monitores, assistentes de creche, agentes de educação infantil e outros profissionais que, embora participem da rotina escolar, não necessariamente exercem função docente em sentido estrito. Essa diversidade torna indispensável uma interpretação cuidadosa da norma, para que a regra de reconhecimento da docência não se converta em mecanismo de reenquadramento generalizado de pessoal, cuja legalidade pode ser posteriormente questionada, com potencial de responsabilização dos gestores municipais.

2. DESENVOLVIMENTO

A redação legal pode gerar interpretações extensivas que resultem em pressão sobre os gestores municipais para que incluam dentro da categoria de profissionais do magistério profissionais que exercem funções estritamente de apoio à docência e que não preenchem todos os requisitos legais para receberem a equiparação profissional.

Por isso, é relevante compreender precisamente as alterações normativas promovidas pela edição da lei ora apreciada e os impactos sobre os Municípios decorrentes da adesão ao novo regime, para que se possa ter clareza sobre a conduta que deverão adotar representantes dos entes municipais, para maximizar o reconhecimento dos profissionais prestigiados na norma e preservar a segurança jurídica das relações estabelecidas com o Poder Público.

II.1 – Alterações promovidas pela Lei nº 15.326/2026

O ponto mais sensível da alteração promovida pela Lei nº 15.326/2026 é a tentativa de definir o que são os professores da educação infantil, conforme critério abrangente. Definiu-se que devem ser enquadrados na carreira do magistério, independentemente da designação do cargo que ocupam, aqueles que exercem função docente e

atuam diretamente com crianças educandas, desde que possuam formação no magistério ou em curso de nível superior e tenham sido aprovados em concurso público.

Os requisitos são cumulativos, e não alternativos ou presumíveis. Ou seja, a lei não criou presunção absoluta de que todo profissional da educação infantil é professor. Tampouco autorizou que a simples atuação direta com crianças seja suficiente para produzir enquadramento no magistério. O texto normativo exige a conjugação de elementos distintos: o exercício de função docente, a atuação direta com as crianças, a formação específica e o ingresso mediante concurso público. Assim, a norma deve ser lida como uma regra de identificação material da docência. Jamais como uma cláusula geral de equiparação funcional.

Informações fornecidas pela CONSULENTE permitem a identificação de três grandes perfis funcionais: profissionais com funções predominantemente de apoio, voltadas à alimentação, higienização e locomoção; profissionais com interface pedagógica, que auxiliam o professor regente na execução de atividades planejadas; e professores responsáveis pela condução efetiva do processo pedagógico, inclusive planejamento, execução e avaliação de práticas curriculares. Essa classificação demonstra que a educação infantil e a rotina escolar são compostas por diversas funções articuladas, mas juridicamente distintas.

Para se caracterizar como um profissional do magistério, um professor, é preciso cumprir o primeiro requisito de atuar como docente diretamente com as crianças educandas. Trata-se do mais relevante e controvertido item da lei, em razão da imprecisão do conceito. O exercício da função docente deve ser compreendido como a assunção da responsabilidade direta ou do suporte pelo processo pedagógico, abrangendo planejamento, condução, execução e avaliação das atividades educacionais.

Além disso, na educação infantil, a atividade pedagógica possui características próprias que superam a concepção comum do ensino pela transmissão tradicional de conhecimento. A atividade se desenvolve por meio da integração entre cuidar, brincar e educar. Os verbos legais são a forma do exercício da função, de modo que o docente que as exerce cumpre com seus deveres. Não são, contudo, itens que autorizam a identificação automática daqueles que as praticam com a função de docente. Essa distinção permite formular uma

interpretação constitucionalmente adequada da Lei nº 15.326/2026.

Desse modo, o primeiro critério legal é a natureza jurídica e funcional das atribuições exercidas, razão pela qual a lei não autoriza enquadramento automático do servidor na categoria de professor, mas pode incidir nos casos em que houver comprovação do exercício de função docente.

Os demais requisitos são complementares e objetivos. A formação do profissional e a aprovação em concurso público são facilmente aferíveis pela administração e devem ser conjugados à análise subjetiva anteriormente exposta para que se conclua se o profissional escolar deve ou não ser considerado professor da educação infantil.

As exigências legais não significam, contudo, que o título formalmente dado ao cargo pode prevalecer sobre a natureza efetiva das atribuições. A disposição de que os professores da educação infantil devem ser assim reconhecidos “independentemente da designação do cargo que ocupam” orienta o gestor a regular a relação com o profissional com base nas funções efetivamente atribuídas ao servidor, vedando-lhe distinguir o tratamento dado ao profissional apenas sob a justificativa de que o cargo ocupado possui denominação incompatível com o enquadramento na categoria de professor.

A denominação do cargo como “agente”, “assistente” ou “auxiliar” é irrelevante para a definição dos direitos do profissional se for contraditória com o edital do concurso, a lei local e a prática funcional que lhe atribuam responsabilidade de docente, hipótese em que haverá fundamento para reconhecer a incidência da Lei nº 15.326/2026.

Uma vez reconhecido como integrante da carreira do magistério, o profissional passa potencialmente a ter direito à remuneração mínima nacional fixada anualmente para os profissionais da educação básica pública. Além disso, em diversas carreiras municipais, o regime do magistério prevê vantagens funcionais específicas, como gratificações por atividade docente, incentivos à formação continuada, adicionais por titulação acadêmica, progressões diferenciadas e critérios próprios de evolução funcional.

II.2 – Impactos para os Municípios

A aplicação da Lei nº 15.326/2026 produzirá inequívoco fiscal para os Municípios, cuja gravidade variará de acordo com a extensão interpretativa conferida à norma. Segundo dados fornecidos pela CONSULENTE, as capitais possuem aproximadamente 90 mil profissionais de apoio atuando na educação infantil. Caso esses profissionais fossem equiparados ao magistério, haveria impacto anual estimado em R\$ 1,56 bilhão, com aumento médio de R\$ 1.900,00 por profissional.

A inclusão na carreira do magistério também pode repercutir em progressões, gratificações, adicionais, jornada, enquadramento previdenciário, aposentadoria especial, limites de despesa com pessoal e planejamento plurianual. Por isso, a submissão desses profissionais ao piso salarial nacional do magistério produzirá impactos diretos sobre as despesas obrigatórias dos Municípios, especialmente no âmbito da folha de pagamento da educação básica. Será necessário, em muitos Municípios, ajuste legislativo para revisão das leis locais que promovessem a reclassificação de profissionais de apoio também, atualização dos planos de cargos e dos salários.

Eventuais adequações decorrentes da aplicação da Lei nº 15.326/2026 deverão observar rigorosamente os limites constitucionais, orçamentários e fiscais aplicáveis à Administração Pública, em especial aqueles previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A ação governamental que acarrete aumento de despesa obrigatória de caráter continuado exige prévia estimativa do impacto orçamentário-financeiro, demonstração da compatibilidade da medida com a lei orçamentária anual, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, além da indicação das medidas de compensação eventualmente necessárias, nos termos dos artigos 16 e 17 da LRF.

Além disso, deve-se considerar que a ampliação do universo de profissionais submetidos ao regime jurídico do magistério pode gerar efeitos previdenciários relevantes, sobretudo em razão das regras diferenciadas historicamente associadas ao exercício de funções de magistério.

Em muitos Municípios, os regimes próprios de previdência social já enfrentam elevado grau de comprometimento atuarial, exigindo aportes crescentes do

Tesouro municipal para manutenção de sua solvência. A inclusão de novos grupos de servidores em regras previdenciárias mais favoráveis tende a ampliar significativamente déficits já existentes. A consequência do aumento de despesas com a aposentadoria dos professores é de acentuada gravidade uma vez que não houve a correspondente indicação da fonte de custeio na Lei Federal, o que tende a impactar ainda mais negativamente a gestão local.

Por fim, a ausência de orientação nacional clara tende a ampliar a judicialização decorrente da aplicação da lei. Profissionais com diferentes cargos e vínculos poderão pleitear enquadramento no magistério; sindicatos poderão ajuizar ações coletivas. Ao passo em que Tribunais de Contas locais poderão adotar entendimentos diversos a respeito da legalidade dos custos decorrentes da equiparação profissional.

De modo que um Município que adote interpretação ampliativa da Lei nº 15.326/2026 poderá sofrer questionamentos por parte do Tribunal de Contas quanto à criação de despesa obrigatória sem adequada previsão orçamentária, ao eventual reenquadramento funcional incompatível com o concurso público originário ou à ampliação indevida do conceito constitucional de magistério. Mas Municípios que adotem interpretação restritiva poderão ser alvo de demandas judiciais propostas por sindicatos e servidores, alegando descumprimento da legislação federal e negativa indevida de direitos remuneratórios. Em ambos os cenários, os gestores públicos permanecem submetidos a elevado grau de exposição institucional.

Ou seja, os Municípios se encontram diante de um cenário de dupla exposição: de um lado, demandas judiciais por equiparação; de outro, riscos de controle externo por aumento irregular de despesa, violação ao concurso público ou concessão de vantagem sem amparo legal suficiente.

II.3 - Orientação institucional

A norma ora analisada se insere em um movimento legítimo de valorização dos profissionais que participam do processo educativo da primeira infância. A atenção estatal com a classe é legítima e comporta apoio popular, tanto assim que a lei foi aprovada no Congresso Nacional em ano eleitoral.

Há vícios formais e materiais que indicam a inconstitucionalidade da lei. Aponta-se, por exemplo, violação ao artigo 167, §7, da Constituição Federal, em razão da inexistência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro; e violação ao pacto federativo, uma vez que os encargos possivelmente impostos pela União aos Municípios podem lhes atingir de tal modo que se equivaleria a lhes retirar a autonomia administrativa. Contudo, até que sobrevenha decisão do Supremo Tribunal Federal declarando a inconstitucionalidade da lei, ela deve ser presumida constitucional e, portanto, aplicada pelos agentes políticos. A recusa à aplicação da norma vigente pode configurar crime de responsabilidade e improbidade administrativa.

A execução, contudo, precisa ocorrer dentro dos limites constitucionais, com segurança jurídica, respeito à autonomia municipal, planejamento financeiro e preservação da coerência das carreiras públicas. A lei deve ser compreendida pelo gestor em consonância com as demais regras constitucionais e com a jurisprudência dos Tribunais Superiores do País. Por exemplo, é de se observar a súmula vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal que afirma inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Não deve ocorrer o reenquadramento quando implicar investidura em cargo diverso daquele para o qual o servidor foi aprovado. Se o concurso foi destinado a cargo de apoio, com atribuições auxiliares, sem exigência de responsabilidade docente, a posterior absorção automática na carreira do magistério pode caracterizar transposição funcional indevida. Por outro lado, se o edital e a lei local já atribuíam ao cargo funções materialmente docentes, a análise pode conduzir a conclusão diversa. O critério deve ser a natureza do cargo público e das atribuições para as quais o servidor foi selecionado.

Compete, portanto, ao município identificar os servidores que, embora ocupem cargos com nomenclaturas diversas, tenham sido aprovados em certames cujo edital exigia formação específica para o magistério e que, na prática funcional, exerçam atividades docentes ou de suporte pedagógico com viés educacional. Apenas esses profissionais fazem jus ao ingresso na carreira do magistério.

A aplicação responsável da Lei 15.326/2026 pressupõe atividade de precaução dos gestores como mapear os cargos sujeitos à aplicação da norma, examinar as leis locais que concorrem para a regulação pretendida em âmbito nacional e verificar os editais de concurso para cargos na educação infantil. A análise jurídico-administrativa deve ocorrer de forma individualizada. Cada Município deve examinar sua legislação local, seus planos de carreira, seus editais de concurso e as atribuições efetivamente conferidas aos cargos existentes.

Para garantir maior segurança e transparência, recomenda-se que os Municípios formulem consultas aos Tribunais de Contas competentes antes de adotar medidas estruturais. Essa providência é especialmente importante diante da insegurança interpretativa da norma. A consulta ao controle externo pode reduzir o risco de responsabilização futura dos gestores, uniformizar entendimentos e permitir que cada Tribunal de Contas considere as peculiaridades locais.

A consulta pode ser estruturada em torno de perguntas objetivas: se a função docente deve ser verificada a partir das atribuições legais do cargo; se há necessidade de estudo de impacto financeiro; se profissionais de apoio podem ser incluídos no magistério sem concurso específico; e quais cautelas devem ser observadas pelos Municípios.

Além disso, há formas alternativas de preservar em parte a receita municipal sem incorrer em desrespeito à lei. A maneira mais segura se garantir que os profissionais que auxiliam a educação infantil não são professores e, portanto, não gozam dos direitos inerentes à classe, é alocar nas funções laterais da docência pessoas que não cumpram os requisitos objetivos postos na lei: formação específica ou aprovado em concurso condizente com as exigências de um professor. Assim, sem reduzir o quadro de servidores que atua na educação básica, a administração municipal poderá ter segurança de que não está em desconformidade com a lei.

Por fim, orienta-se que os Municípios adotem postura de prudência ativa. Cada ente deve mapear seus cargos, identificar categorias potencialmente afetadas, revisar editais e leis locais, levantar impacto financeiro, dialogar com os órgãos de controle e elaborar parecer jurídico próprio. A FNP pode oferecer uma matriz orientativa

nacional, mas a decisão concreta dependerá da estrutura normativa e administrativa de cada Município.

III - CONCLUSÃO

O cenário exposto sugere que a despeito de o intento da lei ter sido valorizar profissionais da educação garantindo-lhes mais segurança sobre seus direitos, ainda paira certa incerteza sobre as regras incidentes. Há, contudo, pontos que são inquestionáveis e devem ser observados pelo aplicador da norma.

A primeira convicção é de que a Lei nº 15.326/2026 é válida e deve ser aplicada pelos gestores municipais. Mas a interpretação deve ser compatível com a Constituição, com a LDB, com a Lei do Piso Salarial, com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com os limites fiscais aplicáveis aos entes municipais. Deve-se preservar o núcleo da lei, que possui presunção de constitucionalidade, sem permitir a extensão automática de seus efeitos a profissionais de apoio ou suporte que desempenham atribuições complementares, ainda que relevantes para o ambiente escolar.

Há, ainda, segurança de que a vigência da lei não é suficiente para autorizar o enquadramento de todos os profissionais da educação infantil como integrantes do magistério, uma vez que a incidência da norma depende da comprovação cumulativa dos requisitos legais, especialmente do exercício de função docente. Bem como há clareza de que os ajustes no quadro de servidores que provocarem aumento de despesa da Administração devem vir acompanhados da respectiva previsão legal na forma da lei de responsabilidade fiscal.

IGOR SANT'ANNA TAMASAUSKAS

Doutor e mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

OTÁVIO RIBEIRO LIMA MAZIEIRO

Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

João Paulo de Moura Gonet Branco

Bacharel em Direito pelo Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).



bottini & tamasauskas
advogados