

ANEXO: Anteprojeto de Decreto Municipal

DECRETO Nº ___, DE 2026

Regulamenta, no âmbito do Município de [nome do município], o art. 4º da Lei federal nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026, e dispõe sobre os critérios de identificação da função docente na educação infantil e sobre a atuação dos profissionais de apoio à docência.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE [nome do município], no uso da atribuição que lhe confere o art. XX, inciso XX, da Lei Orgânica do Município, e tendo em vista o disposto no art. 4º da Lei federal nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026, no art. 2º, § 2º, da Lei federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, no art. 61, § 2º, da Lei federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 18 da Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024,

DECRETA:

Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito da rede municipal de ensino, o art. 4º da Lei federal nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026, e estabelece os critérios e condições de atuação para o exercício da função docente e da atuação direta com as crianças educandas na educação infantil.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I — função docente: o exercício habitual, sob responsabilidade pedagógica própria, das atribuições de planejamento pedagógico, condução do processo de ensino-aprendizagem, avaliação e registro sistemático do desenvolvimento das crianças e responsabilidade pela regência de turma;

II — atuação direta com as crianças educandas: o vínculo pedagógico habitual, estável e orgânico com turma determinada, caracterizado pela permanência regular junto às crianças no âmbito da unidade escolar, critério autônomo e cumulativo em relação ao previsto no inciso I;

III — profissional de apoio à docência: o servidor ocupante de cargo de assistente, auxiliar, monitor, cuidador, agente de apoio escolar ou denominação equivalente, cujas atribuições consistem em apoio, cuidado, monitoria e assistência, em função não equivalente à docência,

exercidas sob a liderança e a supervisão de professor legalmente habilitado, na forma do art. 18 da Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024.

Parágrafo único. As atividades de acolhimento, alimentação, higiene, repouso, vigilância, organização de ambientes e materiais e de execução de atividades sob orientação de professor, quando desacompanhadas da responsabilidade pedagógica de que trata o inciso I do *caput*, não caracterizam, por si sós, o exercício da função docente, observado o princípio da integralidade entre cuidar, brincar e educar de que trata o art. 2º, § 2º, da Lei federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

Art. 3º A regência de turma na educação infantil é privativa de professor legalmente habilitado, ao qual competem o planejamento, a condução, a avaliação e o registro do processo de ensino-aprendizagem, bem como a coordenação do trabalho dos profissionais de apoio à docência.

§ 1º É vedado atribuir a profissional de apoio à docência a regência autônoma de turma, a responsabilidade pedagógica, exclusiva ou compartilhada, por turma, e a corresponsabilidade estável pelo planejamento, pela avaliação e pelo registro do desenvolvimento das crianças, ainda que em caráter temporário.

§ 2º Não configura regência autônoma a permanência do profissional de apoio à docência com as crianças durante afastamento breve e momentâneo do professor da sala de referência, motivado por necessidade pessoal ou por atendimento de situação emergencial, hipótese em que se mantém íntegra a responsabilidade pedagógica do professor pela turma.

§ 3º A substituição de professor, em caso de ausência ou impedimento, será feita por professor legalmente habilitado, mediante ato formal e escrito da direção da unidade escolar, do qual constarão o servidor designado, o período e o fundamento da designação.

§ 4º Os diários de classe, os planos de trabalho, os instrumentos de avaliação e os registros do desenvolvimento das crianças serão elaborados e assinados privativamente pelo professor responsável pela turma, vedada sua elaboração, assinatura ou validação por profissional de apoio à docência.

Art. 4º A Secretaria Municipal de Educação manterá registro atualizado da lotação e da atribuição funcional dos servidores em exercício nas unidades de educação infantil.

Art. 5º Este Decreto não cria ou altera cargo nem acarreta aumento de despesa, observadas as matérias reservadas à lei específica pelo art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

[local e data].

[NOME DO/A PREFEITO/A]

JUSTIFICATIVA

O presente decreto decorre da previsão contida no art. 4º da Lei federal nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026, que determina que o ente responsável pela educação infantil regulamente o disposto naquele diploma normativo, que por sua vez alterou a Lei do Piso do Magistério (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) para incluir os professores da educação infantil entre os profissionais do magistério público da educação básica, reconhecendo o princípio da integralidade entre cuidar, brincar e educar, independentemente da designação do cargo ou da função que ocupam.

Ao acrescentar o § 2º ao art. 61 da LDB, a lei federal definiu o professor da educação infantil por elementos funcionais (exercer função docente e atuar diretamente com as crianças educandas), associados aos requisitos de formação e de aprovação em concurso público. O critério, portanto, é a função efetivamente desempenhada, e não a mera nomenclatura do cargo.

As expressões “função docente” e “atuação direta com as crianças educandas”, contidas na lei federal, são conceitos jurídicos indeterminados, pois o seu núcleo foi fixado pela União, mas sua aplicação concreta depende de critérios operacionais que somente a Administração local pode explicitar. Na ausência desses critérios, o enquadramento passa a ser definido caso a caso, em sede judicial, com prejuízo à uniformidade da gestão de pessoal e à organização pedagógica da rede.

Este Decreto não redefine nem restringe o conceito estabelecido pela lei federal. Limita-se a explicitar os critérios de sua aplicação e a organizar o serviço público de educação infantil, matéria compreendida no poder regulamentar e na competência de auto-organização administrativa do Poder Executivo.

O Decreto não cria nem altera cargo e não acarreta aumento de despesa, respeitadas as matérias reservadas à lei específica, tampouco afasta a aplicação do piso salarial profissional nacional aos servidores que preencham os requisitos do art. 61, § 2º, da LDB, situação a ser apreciada à luz das atribuições efetivamente exercidas.

São estas as razões que fundamentam o presente ato, editado no interesse da qualidade da educação infantil, da valorização de quem exerce a docência e da segurança jurídica na gestão de pessoal deste Município.

NOTA TÉCNICA

A Lei nº 15.326/2026 e a organização das carreiras da educação infantil municipal

Assunto: orientação técnica aos Municípios filiados quanto à regulamentação prevista no art. 4º da Lei nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026.

1. Contexto normativo da Lei nº 15.326/2026 na organização das carreiras da educação infantil

A Lei nº 15.326/2026 promoveu alterações pontuais, mas relevantes, na Lei do Piso do Magistério e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

De um lado, incluiu os professores da educação infantil entre os profissionais do magistério público da educação básica, reconhecendo o princípio da integralidade entre cuidar, brincar e educar, "independentemente da designação do cargo ou da função que ocupam".

De outro lado, acrescentou o § 2º ao art. 61 da LDB para definir quem é professor da educação infantil, elegendo critérios relacionados à função que exerce ("exercer função docente" e "atuar diretamente com as crianças educandas") e a requisitos de formação no magistério ou em curso de nível superior e de aprovação em concurso público.

O art. 4º da Lei remete a implementação a ato do Poder Executivo do ente responsável pela educação infantil, que está predominantemente contida na rede municipal. 99,8% das matrículas em creches e pré-escolas da rede pública estão em escolas municipais e 59,6% das escolas de educação básica são de responsabilidade das redes municipais (INEP, Censo Escolar 2024).

A regulamentação municipal pode se dar de duas formas, adiante explicadas: (a) por meio de decreto regulamentador, com a finalidade de organizar o serviço e fixar os critérios de identificação da função docente; e (b) por meio de lei municipal, para tratar da estrutura das carreiras e da remuneração.

Registre-se, como atualização, que o art. 2º da Lei nº 11.738/2008 recebeu nova redação pela Lei nº 15.437/2026, a qual fixou o piso em R\$ 5.130,63 no próprio texto legal e estendeu o conceito

de profissional do magistério aos contratados por tempo determinado. A recomendação adotada por esta nota já considera o texto consolidado.

Diante disso, convém elucidar que a Lei nº 15.326/2026 não equiparou auxiliares, monitores e agentes de apoio aos professores, nem estendeu automaticamente o piso a quem não exerce docência. A nova lei define quem é professor pela *função efetivamente desempenhada*.

Ao Município, em vez de redefinir o conceito descrito na lei federal, compete regulamentar os critérios operacionais daquela definição: (a) o que compõe a “função docente”, (b) o que caracteriza a “atuação direta com as crianças”, (c) como se processa o enquadramento e (d) como se organiza o trabalho na unidade escolar.

Balizada pelo princípio da primazia da realidade, a análise do Judiciário examinará os fatos de cada caso e decidirá com base naquilo que o servidor efetivamente faz, na função que ele exerce, e não apenas na denominação de seu cargo. “Função docente” e “atuação direta com as crianças educandas”, apesar de constantes da Lei nº 15326/26, são conceitos jurídicos indeterminados. Caberá ao Município regulamentar. Antes de fazer isso, vale entender melhor o que será indispensável nessa regulamentação.

A jurisprudência é majoritariamente favorável aos Municípios quando as atribuições do cargo se esgotam em *cuidado, higiene, recreação e assistência*, e quando *não há prova* de regência autônoma, de elaboração de planos de ensino ou de aplicação de avaliações. Nesse sentido decidiram, entre outros, o TJRO¹, o TJRS², o TJRJ³ e o TJGO⁴, este último ao assentar que atividades pedagógicas de “caráter subsidiário e acessório” não configurariam sequer suporte pedagógico à docência.

O resultado se inverte, contudo, quando a rotina da unidade escolar produz prova do exercício da docência por profissional de apoio. Em abril de 2026, invocando expressamente a Lei nº 15.326/2026, o TJPR⁵ manteve condenação municipal ao pagamento do piso a Agente de Apoio

¹ TJRO, 2ª Câmara Especial, [Apelação Cível 7000136-79.2025.8.22.0011](#), rel. Des. Hiram Souza Marques, j. 30-01-2026.

² TJRS, Quarta Câmara Cível, [Apelação Cível 5004256-38.2023.8.21.0064](#), rel. Des. Carlos Cini Marchionatti, j. 30-06-2026.

³ TJRJ, Terceira Câmara de Direito Público, [Apelação Cível 0849220-86.2024.8.19.0001](#), rel. Des. Marcel Laguna Duque Estrada, j. 27-08-2025.

⁴ TJGO, 7ª Câmara Cível, [Apelação Cível 5584589-13.2024.8.09.0162](#), rel. Des. Sebastião Luiz Fleury, j. 16-10-2025.

⁵ TJPR, 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, [Recurso Inominado 0051466-12.2024.8.16.0021](#), rel. Juiz Haroldo Demarchi Mendes, j. 22-04-2026.

da Educação, e o TJGO⁶ tem concedido o piso quando diários de classe, planejamentos e registros pedagógicos demonstram o exercício efetivo da docência.

Nessas hipóteses, a tese adotada pelos tribunais foi a de afastar as Súmulas Vinculantes nº 37 e 43 e a Súmula 685 do STF ao fundamento de que o pedido de aplicação do piso remuneratório nesses casos não se confundiria com pedido de transposição de cargo, uma vez que o servidor permaneceria no cargo de origem. O que se estaria a invocar seria apenas a aplicação direta de lei federal.

É certo que, ademais, não haverá uniformização da jurisprudência a nível nacional, pois o STF, no RE 1.513.277 (Tema 1378)⁷, assentou que a controvérsia é infraconstitucional e *fática*, o que afasta a competência dos Tribunais Superiores e deixa a matéria a ser decidida por cada Tribunal de Justiça estadual, à luz da lei local e da prova produzida caso a caso.

A prevenção da judicialização, portanto, é menos uma questão de tese e mais de organização administrativa. Por isso, é importante que o gestor assegure pelo menos um professor habilitado responsável por cada turma, a quem cabe privativamente a responsabilidade pedagógica, vedada a regência autônoma e a corresponsabilidade pedagógica estável por profissional de apoio.

Daí a razão por que **propomos que a regulamentação prevista no art. 4º da Lei nº 15.326/2026 seja feita mediante a publicação de decreto, com o propósito de conceituar a função docente pelo seu núcleo de atribuições, tratar a atuação direta com as crianças educandas como critério autônomo e cumulativo, caracterizado pelo vínculo pedagógico habitual e estável com turma determinada, e organizar o trabalho escolar.** Ressalte-se que decreto municipal não criará cargo nem fixará remuneração, pois essas são matérias reservadas à lei específica pelo art. 37, X, da Constituição.

Sugerimos que os gestores considerem, ainda, apresentar eventualmente projeto de lei municipal à Câmara Municipal para instituir ou reestruturar, conforme o caso, a carreira dos profissionais de apoio. O art. 18 da Resolução CNE/CEB nº 1/2024 faculta aos sistemas de ensino organizar carreiras específicas para assistentes, auxiliares e monitores, reconhecendo-os como trabalhadores da educação "em função não equivalente à docência, desde que atuem sob a

⁶ TJGO, 4ª Câmara Cível, [Agravo Interno na Apelação Cível 5320575-71.2018.8.09.0046](#), rel. Juíza Subst. em 2º Grau Stefane Fiúza Cançado Machado, j. 23-07-2026.

⁷ STF, Tribunal Pleno, [RE 1.513.277](#) (Tema 1378), rel. Min. Presidente, j. 28-02-2025.

liderança e supervisão de professor legalmente habilitado", com a garantia, no § 3º, de presença permanente de professor habilitado na regência das turmas.

Diante do exposto, não se pode negar a aplicação do piso a quem exerça função de docência quando não deveria exercê-la. Prevalecerá, em última análise, a primazia da realidade. Nesse sentido, é desejável que o gestor avalie a necessidade de, no âmbito da realidade local, estruturar duas carreiras distintas. É o que determina o § 1º do mesmo art. 18 da Resolução CNE/CEB nº 1/2024, ao impor aos sistemas de ensino que regulamentem as formas de seleção e a organização das carreiras dos profissionais de apoio, com garantia de remuneração adequada e critérios objetivos de escolaridade e de formação inicial.

Esse caminho é endossado pelos órgãos de controle externo. A Nota Recomendatória ATRICON-IRB nº 01/2026 orientou os Tribunais de Contas a alertar seus jurisdicionados de que os profissionais de apoio e suporte não são profissionais do magistério (item 1.5), de que a inclusão na carreira do magistério requer lei formal aprovada em cada ente federativo (item 1.4) e de que a legislação local não pode alargar ou desvirtuar os conceitos do art. 61 da LDB (item 1.6).

As recomendações a seguir traduzem esse caminho em providências concretas.

2. Recomendações

Decreto municipal destinado a regulamentar a Lei nº 15.326/2026

Recomendamos a edição, em caráter prioritário, do decreto de que trata o art. 4º da Lei nº 15.326/2026, conforme o anteprojeto anexo, que:

- a. conceitua a “função docente”, a “atuação direta com as crianças educandas” e “o profissional de apoio à docência”, em harmonia com o princípio da integralidade entre cuidar, brincar e educar;
- b. reserva a regência de turma e a responsabilidade pedagógica a professor legalmente habilitado, a quem compete privativamente o planejamento, a avaliação e o registro do desenvolvimento das crianças, vedada a regência autônoma ou compartilhada por profissional de apoio;
- c. disciplina a substituição de professor mediante ato formal e escrito, bem como a responsabilidade pelos registros pedagógicos;

- d. determina à Secretaria Municipal de Educação as providências para a organização da carreira dos profissionais de apoio; e
- e. declara que o decreto não cria cargo, não altera remuneração e não acarreta aumento de despesa.

Alteração à lei municipal de carreira dos profissionais da educação

Recomendamos avaliar a necessidade de lei municipal de carreira, o que só será possível a partir de análise casuística. Cada Município deve verificar como sua legislação organiza hoje os cargos de apoio à educação:

- a. onde já exista carreira própria, com atribuições claramente distintas das docentes, bastará a revisão pontual das descrições de cargo;
- b. onde os profissionais de apoio estejam alojados na mesma lei de carreira do magistério, ou onde as atribuições sejam ambíguas, recomenda-se o encaminhamento de projeto de lei, de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, instituindo carreira específica de profissionais de apoio à educação, com denominação, requisitos de escolaridade, atribuições e tabela remuneratória próprias, na forma do art. 18 da Resolução CNE/CEB nº 1/2024.

Cautelas fiscais e de responsabilização

O decreto não gera despesa própria e, por isso, não depende das exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000. Já o eventual projeto de lei que reestruture carreiras deve vir acompanhado da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da demonstração de compatibilidade com a LDO e o PPA, na forma dos mesmos dispositivos.

O pagamento do piso aos profissionais que efetivamente exerçam função docente, por sua vez, constitui despesa decorrente de determinação legal, nos termos do art. 22, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), observados os limites de despesa com pessoal do art. 20 da mesma Lei.

Antes de editar o decreto, recomendamos que a Secretaria Municipal de Educação revise os editais de concurso e as descrições de cargo vigentes na rede com a finalidade de harmonizar a natureza da função exercida com a nomenclatura do cargo ou carreira.



FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS