

NOTA TÉCNICA APM Nº 02, DE 29 DE JANEIRO DE 2026

ÁREA: Educação, Gestão de Pessoas, Administração Pública, Finanças Públicas e Direito Constitucional Municipal

TÍTULO: Lei nº 15.326/2026 – Inclusão dos Professores da Educação Infantil como Profissionais do Magistério: Interpretação Constitucional, Alcance Normativo, Limites Financeiros e Diretrizes de Implementação no Âmbito dos Municípios

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 18, 29, 37, 39, 61, 169, 211 e 212). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica). Lei nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Orientações, Manuais e entendimentos consolidados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP sobre despesa com pessoal, carreira do magistério e gestão da educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Infantil. Magistério Público. Professores da Educação Infantil. Lei nº 15.326/2026. Piso Nacional do Magistério. Autonomia Municipal. Despesa com Pessoal. Controle Externo.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com a finalidade de oferecer interpretação qualificada, segura e operacionalmente aplicável da Lei nº 15.326, de 6 de janeiro de 2026.

A referida lei promove alterações relevantes na Lei nº 11.738/2008 (Lei do Piso Nacional do Magistério) e na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes

e Bases da Educação Nacional – LDB), ao reconhecer expressamente os professores da educação infantil como profissionais do magistério público da educação básica e ao definir critérios objetivos para esse enquadramento.

Diante dos impactos potenciais da norma sobre a organização das carreiras municipais, a gestão de pessoas, a despesa com pessoal e a atuação dos gestores perante os órgãos de controle externo, esta Nota Técnica tem por objetivo afastar interpretações automáticas ou extensivas indevidas, preservando a autonomia municipal, a responsabilidade fiscal e a segurança jurídica dos Prefeitos e administradores públicos.

2. CONTEXTO NORMATIVO E FINALIDADE DA LEI Nº 15.326/2026:

A educação infantil integra a educação básica, nos termos do art. 208, IV, da Constituição Federal e dos arts. 29 a 31 da LDB, constituindo dever do Estado, com atendimento prioritariamente municipal.

Ao longo do tempo, contudo, observou-se heterogeneidade normativa e administrativa quanto ao enquadramento funcional dos profissionais que atuam na educação infantil, especialmente no que se refere ao reconhecimento como integrantes da carreira do magistério, à aplicação do piso salarial nacional e à equiparação de direitos funcionais.

A Lei nº 15.326/2026 surge nesse contexto como norma de uniformização conceitual, destinada a esclarecer, no plano federal, quem são os professores da educação infantil para fins de enquadramento como profissionais do magistério, sem afastar o modelo constitucional de repartição de competências e sem impor soluções automáticas aos entes federativos.

3. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI Nº 11.738/2008 (LEI DO PISO DO MAGISTÉRIO):

A Lei nº 15.326/2026 altera o § 2º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008 para explicitar que integram o conceito de profissionais do magistério público da educação básica aqueles que desempenham atividades de docência ou de suporte pedagógico à docência, incluídos os professores da educação infantil.

A nova redação reconhece o princípio da integralidade entre cuidar, brincar e educar, característico da educação infantil, mas não cria cargos, carreiras ou vantagens remuneratórias automáticas.

Do ponto de vista jurídico, trata-se de alteração de natureza conceitual e interpretativa, destinada a delimitar o alcance subjetivo da Lei do Piso Nacional do Magistério, cuja concretização depende da legislação local.

4. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI Nº 9.394/1996 (LDB):

A Lei nº 15.326/2026 acresce o § 2º ao art. 61 da LDB, estabelecendo que são considerados professores da educação infantil, devendo ser enquadrados na carreira do magistério, aqueles que cumulativamente: *(i) exercem função docente; (ii) atuam diretamente com as crianças educandas; (iii) possuem formação no magistério ou em curso de nível superior; e, (iv) tenham sido aprovados em concurso público.*

A norma afasta enquadramentos genéricos ou baseados exclusivamente na nomenclatura do cargo, condicionando o reconhecimento à efetiva função exercida e à forma regular de ingresso no serviço público.

O comando “devendo ser enquadrados” deve ser compreendido como diretriz nacional vinculante quanto ao reconhecimento da natureza docente e da inserção na carreira do magistério para quem preencher os requisitos legais, sem prejuízo de que a forma de implementação (enquadramento formal, reestruturação de carreira e eventuais repercussões financeiras) observe o regime jurídico local, a iniciativa legislativa adequada e as condicionantes fiscais.

5. NATUREZA JURÍDICA DA LEI Nº 15.326/2026:

A Lei nº 15.326/2026 possui natureza de norma geral de educação, editada no exercício da competência constitucional da União para estabelecer diretrizes e bases da educação nacional.

Não se trata de norma autoexecutável em todos os seus efei-

tos, especialmente no plano financeiro e remuneratório, uma vez que:

- (i) *não cria cargos públicos;*
- (ii) *não reestrutura carreiras locais;*
- (iii) *não fixa vencimentos nem reajustes automáticos;*
e,
- (iv) *não substitui a legislação municipal sobre regime jurídico e planos de carreira.*

A concretização de seus efeitos depende, necessariamente, de compatibilização com a legislação municipal vigente, observada a autonomia constitucional dos Municípios.

6. AUTONOMIA MUNICIPAL, DESPESA COM PESSOAL E CONTROLE EXTERNO (TCESP):

A Constituição Federal assegura aos Municípios autonomia para organizar seus quadros de pessoal, estruturar planos de carreira e gerir suas finanças públicas, observados os limites constitucionais e legais.

Nesse sentido, a Lei nº 15.326/2026 não impõe reenquadramento automático nem autoriza, por si só, a transposição indiscriminada de cargos ou a aplicação imediata de efeitos financeiros.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, em seus Manuais de Orientação, Comunicados e reiteradas manifestações no exame das contas anuais, tem reiteradamente orientado que:

- (i) *a criação ou ampliação de despesa com pessoal exige prévia autorização legal;*
- (ii) *medidas com impacto permanente na folha devem ser precedidas de estudo de impacto orçamentário e financeiro;*

- (iii) *o cumprimento de normas federais deve ser compatibilizado com o planejamento orçamentário e com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

A inobservância dessas premissas tem ensejado apontamentos, recomendações corretivas e glosas de despesa no âmbito do controle externo paulista.

7. DIRETRIZES ADMINISTRATIVAS PARA ADEQUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS À LEI Nº 15.326/2026:

Considerando a natureza da Lei nº 15.326/2026 como norma geral de educação, seus potenciais reflexos sobre os regimes jurídicos locais, a organização das carreiras do magistério e a despesa com pessoal, bem como as orientações reiteradas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto à necessidade de planejamento, legalidade e responsabilidade fiscal, a Associação Paulista de Municípios – APM orienta que os Municípios adotem, previamente à implementação de quaisquer medidas, procedimento administrativo estruturado, formal e tecnicamente fundamentado.

Tal procedimento deve contemplar, no mínimo, a instituição de governança administrativa interna, a realização de diagnóstico jurídico da legislação municipal aplicável, o levantamento funcional individualizado dos servidores da educação infantil, a avaliação de eventuais impactos orçamentários e financeiros, a deliberação administrativa expressa e devidamente motivada e, quando necessário, o encaminhamento de projeto de lei municipal, observada a iniciativa legislativa adequada.

A adoção desse fluxo decisório permite que cada Município, no exercício legítimo de sua autonomia constitucional, avalie de forma responsável a forma, a extensão e o momento da implementação dos efeitos da Lei nº 15.326/2026, compatibilizando a valorização dos profissionais da educação infantil com a sustentabilidade fiscal do ente federativo.

A observância dessas diretrizes assegura conformidade constitucional e legal, reforça a segurança jurídica dos atos administrativos, reduz riscos de apontamentos e questionamentos pelos órgãos de controle externo e confere maior previsibilidade e estabilidade às decisões dos gestores municipais.

8. CONCLUSÕES E POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL DA APM:

À luz da análise constitucional, administrativa e fiscal desenvolvida, conclui-se que a Lei nº 15.326/2026:

- (i) *promove relevante uniformização conceitual no âmbito da educação básica;*
- (ii) *reconhece expressamente os professores da educação infantil como integrantes do magistério público;*
- (iii) *não impõe reenquadramento automático nem efeitos financeiros imediatos aos Municípios;*
- (iv) *preserva a autonomia municipal e exige implementação responsável, planejada e juridicamente fundamentada.*

A Associação Paulista de Municípios – APM orienta que a norma seja aplicada com rigor técnico, observância do princípio da legalidade, responsabilidade fiscal e alinhamento às orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, evitando interpretações simplificadoras ou pressões circunstanciais que possam gerar riscos jurídicos, fiscais e institucionais aos Prefeitos.

A presente Nota Técnica possui caráter orientativo e constitui instrumento de segurança institucional para os gestores municipais, não substituindo a análise jurídica específica de cada Município, a ser realizada conforme seu regime jurídico, plano de carreira e realidade fiscal local.