

NOTA TÉCNICA Nº 1/ 2026
Repercussões e impactos da Lei nº 15.326/ 2026

1. INTRODUÇÃO

Este documento apresenta uma análise da Lei nº 15.326, sancionada em 6 de janeiro de 2026 e publicada em 7 de janeiro de 2026. A nova legislação altera a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) para incluir, de forma expressa, os professores da educação infantil como profissionais da carreira do magistério.

Por se tratar de norma recentíssima, sancionada em 6 de janeiro e publicada no dia 7, evidentemente ainda não há condições para que a presente Nota Técnica apresente uma análise pormenorizada das implicações potenciais da Lei. O objetivo deste documento é oferecer uma primeira leitura da norma, identificar os principais pontos de atenção e ambiguidades do texto legal, bem como projetar um conjunto de ações estratégicas para a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), visando apoiar os dirigentes municipais de educação (DME) na implementação responsável e sustentável da legislação.

2. CONTEÚDO E OBJETIVO DA LEI

A Lei nº 15.326/ 2026 tem como objetivo central reconhecer formalmente os profissionais que atuam na docência em creches e pré-escolas como integrantes da carreira do magistério.

As principais alterações são:

- na Lei do Piso (Lei nº 11.738/ 2008): inclui expressamente os "professores da educação infantil" no conceito de profissionais do magistério público da educação básica;
- na LDB (Lei nº 9.394/ 1996): define quem são considerados professores da educação infantil, devendo ser enquadrados na carreira do magistério, aqueles que exercem função docente e atuam diretamente com as crianças educandas, com formação mínima em nível médio (modalidade normal/ magistério) ou superior, e que tenham sido aprovados em concurso público, independentemente da designação do cargo.

Evidencia-se, portanto, o intento legislativo de corrigir distorções decorrentes do fato de que, pela inexistência de uma padronização na nomenclatura dos cargos, há profissionais com efetiva atuação docente na educação infantil que, por terem sido contratados sob denominações diversas (como monitores, auxiliares, educadores, etc.), não eram abrangidos pelos direitos legalmente assegurados aos profissionais do magistério público da educação básica, como o piso salarial nacional e o plano de carreira.

Embora a Undime avalie que a redação final da Lei nº 15.326/ 2026 não ficou suficientemente precisa sobre o alcance da norma (conforme apontado no tópico 3.1. desta Nota Técnica), não há fundamento lógico e nem tampouco efetivas condições materiais/orçamentárias, para que se admita uma forçosa interpretação extensiva da Lei, para que ela abarque os profissionais que não atuam efetivamente

em função típica docente, mas que exercem função de apoio e/ ou suporte, independentemente da nomenclatura dos cargos que ocupam.

3. ANÁLISE DE IMPACTOS PARA AS REDES MUNICIPAIS

A nova legislação traz consigo uma série de desafios e implicações para os municípios, que são os principais responsáveis pela oferta da educação infantil no Brasil. A análise, a seguir, detalha os principais impactos financeiros e jurídicos, bem como as ambiguidades do texto legal que demandam atenção especial.

3.1. Ambiguidade e incerteza sobre a abrangência da norma

O ponto mais crítico da nova lei reside na falta de clareza sobre a real abrangência dos profissionais contemplados. O texto utiliza a expressão "profissionais do magistério público" e "professores da educação infantil", mas não delimita com a precisão necessária quais cargos e funções estão efetivamente incluídos. Tal situação poderá suscitar dúvidas e interpretações distintas, gerando um cenário de insegurança jurídica para os gestores municipais.

A principal preocupação é a potencial pressão sobre as gestões municipais para alargar o alcance da norma, de modo a incluir outros profissionais que atuam no contexto educacional, mas que não exercem, estritamente, a função docente. É o caso, em especial, dos auxiliares de desenvolvimento infantil, monitores e cuidadores que atuam no âmbito da educação infantil e/ ou da educação especial inclusiva, bem como dos profissionais que exercem atividades de apoio à docência (cuidado e recreação sem desenvolverem planejamento inerente ao cargo de professor).

A expressão "independentemente da designação do cargo", contida na lei, embora vise proteger o professor que exerce função docente, mas está enquadrado em cargo com nomenclatura inadequada, pode ser interpretada de forma extensiva para abarcar funções de apoio que, historicamente, não integram a carreira do magistério.

Além disso, a falta de clareza e a imprecisão terminológica contidas no texto legal podem induzir a entendimentos equivocados quanto à possibilidade de migração de uma carreira para outra ("acesso de cargos"), o que é inconstitucional, como já foi reiteradamente declarado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Essa ambiguidade pode gerar conflitos judiciais e pressões sindicais, demandando dos gestores municipais uma postura firme e tecnicamente fundamentada para delimitar o alcance da norma em suas redes de ensino.

3.2. O Papel Regulador do MEC e do CNE

Neste contexto de incerteza, o Ministério da Educação (MEC), por meio de suas secretarias, como a Secretaria de Educação Básica (SEB) e a Secretaria de Articulação Intersectorial e com os Sistemas de Ensino (Sase), e o Conselho Nacional de Educação (CNE) podem e devem exercer um papel crucial,

notadamente na definição de diretrizes para regulamentação da função de auxiliar de docência na educação infantil. A edição de normas complementares, como pareceres, resoluções e orientações técnicas, é crucial para esclarecer o alcance da Lei nº 15.326/ 2026.

Uma orientação nacional precisa ajudaria a uniformizar a interpretação e a aplicação da lei, oferecendo segurança jurídica aos sistemas de ensino e garantindo que a valorização profissional ocorra de forma planejada e sustentável, sem que ocorram distorções nas carreiras e sem que comprometam o equilíbrio fiscal dos entes.

A atuação do MEC e do CNE será especialmente importante para definir, com a devida precisão, quais profissionais se enquadram no conceito de “docentes da educação infantil” (para fins de incidência e aplicação da lei), bem como quem são os “profissionais de apoio/ suporte à docência na educação infantil” (que, evidentemente, não são titulares do mesmo conjunto de direitos que são próprios dos docentes), prevenindo, com isso, forçosas interpretações extensivas da lei que culminem por inviabilizar financeiramente a sua implementação.

3.3. A regulamentação local como instrumento de gestão

O Art. 4º da Lei nº 15.326/ 2026 estabelece que "o disposto nesta Lei será regulamentado por ato do Poder Executivo do ente responsável por sua implementação". Este dispositivo é de suma importância, pois confere aos prefeitos a competência para regulamentar a aplicação da lei no âmbito de suas redes de ensino.

Por meio de um Decreto Municipal, o gestor poderá:

- detalhar os critérios para o enquadramento dos profissionais, definindo com precisão quais cargos e funções se enquadram no conceito de "professores da educação infantil" previsto na lei;
- deixar explícito que a lei não abre margem para pleitos de migração de uma carreira para outra (“acesso de cargos”);
- definir os procedimentos para a adequação dos planos de carreira, respeitando os direitos adquiridos e a situação funcional dos servidores já em exercício;
- estabelecer as etapas para a implementação, considerando a realidade orçamentária local e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- prever mecanismos de implementação gradual, de modo a evitar impactos fiscais abruptos.

Essa regulamentação é um instrumento estratégico, para que os executivos municipais possam conduzir o processo com responsabilidade fiscal e administrativa, exercendo sua autonomia constitucional para organizar seus sistemas de ensino e gerir a carreira de seus servidores.

3.4. Impactos Financeiros

O impacto financeiro direto e mais significativo para os municípios será o aumento da despesa com pessoal. Este aumento decorre de três fatores principais:

- **equiparação salarial:** professores da educação Infantil que recebiam salários inferiores ao piso nacional do magistério deverão ter sua remuneração reajustada. Isso representa um aumento imediato na folha de pagamento;
- **enquadramento no Plano de Carreira:** a inclusão no plano de carreira do magistério municipal implica em custos futuros e recorrentes, como progressões por tempo de serviço, por qualificação (formação continuada, pós-graduação) e outros benefícios previstos nos estatutos locais;
- **jornada de trabalho:** a Lei do Piso (Lei nº 11.738/ 2008) assegura que no mínimo 1/3 da jornada de trabalho dos docentes seja destinada a atividades extraclasse (planejamento, estudo, avaliação). A Lei nº 15.326/ 2026, se não tiver uma regulamentação suficientemente precisa sobre sua abrangência, pode fazer com que profissionais não docentes da educação infantil passem a ter direito a esse regramento especial de jornada laboral, exigindo a contratação de mais pessoal, gerando custos adicionais para as redes.

Fator de impacto financeiro	Descrição	Consequência para o município
Equiparação salarial	Reajuste de vencimentos para atingir o piso nacional do magistério.	Aumento imediato da folha de pagamento.
Plano de Carreira	Inclusão dos profissionais em progressões e benefícios da carreira.	Aumento de despesas a médio e longo prazo.
Jornada extraclasse (1/3)	Necessidade de adequar a jornada ou contratar mais profissionais.	Potencial aumento do quadro de pessoal e dos custos correlatos.

3.5. Impactos Jurídicos e Administrativos

Os impactos jurídicos estão intrinsecamente ligados às consequências financeiras e à relação entre os entes federativos.

- **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):** este é o ponto mais crítico. A LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) estabelece que os municípios não podem gastar mais de 60% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas de pessoal, sendo o limite para o Poder Executivo de 54% da RCL. O aumento súbito na folha de pagamento pode fazer com que muitos municípios ultrapassem os limites prudencial (51,3%) ou máximo (54%).
Ao ultrapassar 95% do limite (51,3% da RCL), o município fica impedido de, por exemplo, conceder aumentos, criar cargos ou contratar pessoal. Se o limite máximo de 54% for ultrapassado, o gestor tem dois quadrimestres para eliminar o excesso, sob pena de sanções severas, incluindo a responsabilização por improbidade administrativa.
- **Autonomia municipal:** a Constituição Federal garante aos municípios autonomia para organizar seus serviços e o regime jurídico de seus servidores. Em princípio, a nova lei, por ser uma norma geral federal que estabelece diretrizes para a educação nacional, não fere essa autonomia, mas a modula. Os municípios mantêm a prerrogativa de elaborar e gerir seus planos de carreira, porém,

agora serão obrigados a incluir os professores da educação infantil nesses planos e a respeitar o piso nacional. O Art. 4º da Lei nº 15.326/ 2026 reforça essa dinâmica ao prever que a implementação será regulamentada por ato do Poder Executivo do próprio ente federativo.

- **Questões judiciais:** é provável que a implementação da lei gere contencioso administrativo e judicial. Profissionais poderão acionar a justiça para garantir o imediato enquadramento e o pagamento de retroativos, enquanto municípios com dificuldades financeiras poderão tentar escalonar a aplicação da lei, alegando o impacto orçamentário e os limites da LRF. A judicialização pode gerar custos adicionais e insegurança para os gestores, reforçando a necessidade de uma regulamentação clara e de orientações técnicas do MEC e do CNE.

4. MEDIDAS RECOMENDADAS À UNDIME

Diante do exposto, recomenda-se à Undime que atue proativamente, articulando-se desde logo em diferentes frentes para apoiar os DME. Sugerem-se as seguintes ações:

a) Articulação com o MEC e o CNE:

Atuar junto ao Ministério da Educação (MEC) e ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para a edição de normas complementares à lei. A redação dessas normas deve esclarecer, de forma precisa, o alcance da legislação, definindo quais profissionais são considerados “professores da educação infantil” para fins de enquadramento na carreira e no piso salarial, e, principalmente, estabelecendo diretrizes para a regulamentação da função de auxiliar de docência na educação infantil. É fundamental que essas normas complementares estabeleçam critérios objetivos que evitem interpretações extensivas e garantam segurança jurídica aos gestores.

b) Articulação com Atricon e Gaepe:

Buscar o diálogo com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e com o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação no Brasil (Gaepe-Brasil), para encontrar o melhor caminho para compatibilizar a implementação da nova lei com as questões fiscais que afligem grande parte dos municípios, especialmente no que tange aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É crucial que os órgãos de controle externo não tenham interpretação equivocada (extensiva) acerca da abrangência da lei (na definição de quem seriam os professores da educação infantil), bem como que tenham sensibilidade para o caráter impositivo da nova despesa e, ainda, que considerem a impossibilidade material de alguns municípios cumprirem a Lei nº 15.326/ 2026 de forma imediata sem comprometer sua saúde fiscal.

c) Articulação com a CNM:

Verificar junto à Confederação Nacional de Municípios (CNM) se há a intenção de judicializar a questão, suscitando eventuais inconstitucionalidades da lei, como a invasão da esfera de competências dos municípios e a violação da autonomia dos entes subnacionais para organizar seus sistemas de ensino e dispor sobre a carreira de seus servidores. A eventual judicialização pode ser uma estratégia para suspender a aplicação da lei até que haja uma definição mais precisa sobre seu alcance e sobre os mecanismos de financiamento para sua implementação.

d) Assessoramento aos municípios:

Prestar assessoramento técnico e jurídico aos municípios, elaborando uma minuta-padrão de Decreto Municipal para regulamentar a lei no âmbito local, conforme a competência estabelecida no Art. 4º da lei. Esse modelo servirá como guia para os gestores aplicarem a norma de forma segura e planejada, delimitando com clareza os profissionais contemplados, estabelecendo critérios de enquadramento e definindo um cronograma de implementação compatível com a realidade fiscal de cada município.

5. CONCLUSÃO

A implementação da Lei nº 15.326/2026 exigirá um planejamento criterioso e estratégico por parte das administrações municipais. Impõe-se o desafio de uniformizar a interpretação e a aplicação da lei, evitando que sejam criadas distorções na carreira, bem como a difícil tarefa de conciliar o cumprimento da nova legislação com as rígidas restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A falta de clareza do texto legal gera um ambiente de insegurança que deve ser mitigado por meio de normas complementares do MEC e CNE, e pela regulamentação local prevista no Art. 4º da lei.

Para os municípios, será crucial realizar um diagnóstico preciso dos impactos, reestruturar seus planos de carreira e, possivelmente, buscar novas fontes de receita ou otimizar outras despesas para acomodar o aumento nos gastos com pessoal. A regulamentação local será um instrumento fundamental, para que os gestores possam planejar essa transição de maneira responsável, evitando o colapso fiscal e garantindo a efetivação sustentável da valorização profissional. Uma regulamentação zelosa dessa lei também será essencial, para evitar que possíveis interpretações equivocadas a tornem inexecutável ou a façam ter impacto negativo no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos planos municipais de educação (PME).

A atuação da Undime, em articulação com MEC, CNE, Atricon, Gaepe-Brasil e CNM, somada a um trabalho de coordenação e assessoramento aos municípios, para a elaboração de um criterioso Decreto regulamentador, será decisiva para que a transição ocorra de forma responsável, garantindo a valorização dos professores que atuam na educação infantil sem comprometer a saúde fiscal das administrações municipais.

Brasília/DF, aos 8 dias do mês de janeiro do ano de 2026