



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 4ª REGIÃO
NÚCLEO ESTRATÉGICO (PRU4R/COREPP/NUST)

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DO(A) JUÍZO FEDERAL DA 8ª VARA DE PORTO ALEGRE

AUTOS: 5014215-73.2026.4.04.7100

AUTOR: ASSOCIACAO DOS MUNICIPIOS DO VALE DO RIO CAI - AMVARC

RÉ: UNIÃO

UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público, representada pelo membro da Advocacia-Geral da União infra-assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, requerer o que segue.

MANIFESTAR-SE SOBRE O PEDIDO DE CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

1. SÍNTESE DA INICIAL E DOS PEDIDOS

Trata-se de ação de procedimento comum ajuizada pela ASSOCIACAO DOS MUNICIPIOS DO VALE DO RIO CAI - AMVARC por meio da qual requer, em sede de tutela de urgência, o que segue:

- "a) Seja recebida a presente ação e, desde logo, deferida a TUTELA DE URGÊNCIA, em caráter LIMINAR, para determinar a SUSPENSÃO IMEDIATA DOS EFEITOS LEGAIS, DA APLICABILIDADE E DE QUAISQUER EFEITOS JURÍDICOS da Lei nº 15.326/2026, impedindo sua execução e a produção de efeitos administrativos, financeiros, sancionatórios, regulatórios ou de qualquer natureza, até o julgamento final, nos termos do art. 300 do CPC, do art. 995, parágrafo único, do CPC, e, quando aplicável ao rito de controle concentrado, do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, como medida indispensável à preservação da supremacia da Constituição e à prevenção de dano grave e de difícil reparação para os respectivos Municípios;
- b) Seja fixado, como consequência lógica do deferimento liminar, o comando expresso para que as autoridades e órgãos responsáveis pela execução, fiscalização ou exigibilidade de obrigações fundadas na Lei nº 15.326/2026 se ABSTENHAM de praticar quaisquer atos de implementação, cobrança, imposição, restrição, sanção, autuação, glosa, bloqueio, exigência administrativa ou operacionalização de efeitos, até ulterior deliberação, sob pena de responsabilização por descumprimento;;"

Os pedidos finais requerem a procedência da ação para:

- "e) Ao final, seja JULGADA TOTALMENTE PROCEDENTE a presente demanda, para DECLARAR O DIREITO DOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM ESTA ASSOCIAÇÃO NÃO SEREM OBRIGADOS A CUMPRIREM A LEI 15.326/2026, AFASTANDO DEFINITIVAMENTE A SUA APLICAÇÃO, com a DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO LEGAL de observância, cumprimento, implementação, pagamento, exigibilidade ou qualquer efeito jurídico fundado na referida lei, por sua manifesta e escancarada incompatibilidade com a Constituição da República, restabelecendo-se integralmente a ordem constitucional violada;
- f) Seja reconhecida, como decorrência necessária do provimento final, a nulidade de quaisquer atos administrativos já praticados com fundamento exclusivo na Lei nº 15.326/2026, assegurando-se a recomposição

do status quo jurídico, na extensão cabível e compatível com a técnica processual adotada."

Trata-se de demanda que contém pedido declaratório de inexistência de relação jurídica obrigacional fundada no art. 19, inciso I, do Código de Processo Civil.

Argumenta a autora que não busca declaração abstrata de inconstitucionalidade, nem se pretende substituir o controle concentrado de constitucionalidade. Afirma que a pretensão é "o controle incidental de constitucionalidade, exercido no contexto de uma situação concreta, atual e juridicamente relevante, na qual se discute a exigibilidade de norma federal ordinária em face de entes municipais específicos."

Fundamenta o pedido de declaração de inconstitucionalidade na "incompatibilidade estrutural da norma federal ordinária com a Constituição, notadamente com os princípios da autonomia municipal, do pacto federativo, da legalidade estrita em matéria de pessoal e da responsabilidade fiscal."

Sustenta que a Lei nº 15.326/2026: *i)* extrapola competência constitucional; *ii)* viola cláusula pétrea federativa; *iii)* cria despesa indireta sem custeio; *iv)* utiliza fundamento normativo materialmente derogado; *v)* ignora a reserva legal municipal em matéria de pessoal.

Justifica que o perigo da demora apto a embasar pedido de concessão de tutela de urgência decorre da necessidade de implantação de reenquadramentos funcionais que teriam sido impostos pela Lei nº 15.236/2026 que teria efeitos imediatos e automáticos. E que tal reenquadramento configuraria situação de irreversibilidade prática.

Alega ainda que o impacto fiscal imediato da aplicação da norma poderia conduzir diretamente às medidas previstas no art. 169 da Constituição Federal, gerando: – supressão de cargos; – exoneração de servidores; – comprometimento da continuidade de serviços públicos essenciais; – restrição de transferências voluntárias; – responsabilização pessoal dos gestores.

Intimada para falar sobre o pedido antecipatório de tutela para a formação de contraditório mínimo, vem a União se manifestar nos termos que seguem.

2. PRELIMINARMENTE

2.1 Da natureza coletiva da demanda

Antes de adentrar nas consequências processuais específicas que decorrem da inadequação da via eleita e da ilegitimidade ativa, é necessário assentar uma premissa que perpassa ambos os argumentos: a presente demanda possui, a despeito de sua denominação formal como "ação declaratória de inexistência de relação jurídica obrigacional", todos os contornos materiais de uma ação coletiva, com as consequências processuais que daí decorrem.

A Associação autora não defende direito próprio nestes autos. Ela litiga em nome alheio, na defesa de interesse institucional homogêneo pertencente a dezenove municípios distintos entre si e em relação à própria associação. O direito pleiteado — não ser obrigado a cumprir a Lei nº 15.326/2026 — não integra o patrimônio jurídico da associação: pertence individualmente a cada ente municipal representado. Essa estrutura processual caracteriza, inequivocamente, substituição processual de natureza coletiva.

Os pedidos formulados na inicial confirmam essa conclusão. A autora requer a suspensão imediata dos efeitos legais, da aplicabilidade e de quaisquer efeitos jurídicos da Lei nº 15.326/2026, provimento de eficácia nitidamente *erga omnes*, que transcende os limites de qualquer relação jurídica concreta entre partes determinadas. A utilização da ação declaratória de procedimento comum como veículo para obter esse resultado é, na essência, o mesmo fenômeno que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já identificou e reprimiu em relação a outros instrumentos coletivos: o uso de ação de índole coletiva como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade, com usurpação da competência exclusiva do STF para o controle abstrato de normas.

Reconhecida a natureza coletiva da demanda, o microsistema de tutela processual coletiva incide sobre ela em sua integralidade — inclusive no que diz respeito às exigências de legitimidade ativa, de representação processual e de adequação do instrumento processual eleito. Como se demonstrará a seguir, a autora não atende a nenhum desses requisitos.

2.2 Inadequação da via processual Eleita. Matéria exclusiva de ADI. Usurpação da competência do STF

Merece destaque a inadequação da via processual eleita, na medida em que os contornos da demanda sugerem uma inconstitucionalidade da Lei 15.236/2026.

Veja-se que o pedido inicial que demonstra a pretensão autoral de ver declarada, pela presente ação, uma inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes*:

DECLARAR O DIREITO DOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM ESTA ASSOCIAÇÃO NÃO SEREM OBRIGADOS A CUMPRIREM A LEI 15.326/2026, AFASTANDO DEFINITIVAMENTE A SUA APLICAÇÃO, com a DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO LEGAL de observância, cumprimento, implementação, pagamento, exigibilidade ou qualquer efeito jurídico fundado na referida lei, por sua manifesta e escancarada incompatibilidade com a Constituição da República, restabelecendo-se integralmente a ordem constitucional violada

A ação ajuizada, com contornos de ação civil pública, constitui um instrumento processual de índole constitucional, destinado à proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos que não se confunde com a ação direta de inconstitucionalidade, tampouco por omissão, não podendo invadir os limites postos pelos artigos 102, I, "a", e 103, da CRFB, e 12-A, da Lei 9.868/1999.

Da leitura da petição inicia, observa-se que visa meramente afastar a incidência da Lei nº 15.236/2026 com a declaração de inexistência de obrigação legal dela decorrente. O pedido é de declaração abstrata de inconstitucionalidade da lei e consequências daí decorrentes. E, ao contrário do alegado, não há conteúdo obrigacional positivo ou negativo nos pedidos. A ação é assumidamente, declaratória de inconstitucionalidade da lei.

Não se admite o uso de ação declaratória com fundamento no artigo 19 do Código de Processo Civil para o ataque a disposições de texto normativo em tese, considerado este, na disciplina da Corte Constitucional, como o que dispõe sobre "(...) situações gerais e impessoais, têm alcance genérico e disciplinam hipóteses que neles se acham abstratamente previstas" (RTJ 132/189, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

O questionamento posto na petição inicial equivale a um ataque da norma legal sob exame, postulando-se o direito ao afastamento da aplicação da lei previsto na norma jurídica, algo para o que não se destina a ação coletiva ou individual, voltadas a provimentos de ordem cominatória e condenatória por excelência.

Em outras palavras, busca a parte autora, com a ação em foco, obter provimento jurisdicional, com efeitos *erga omnes* que reconheça a nulidade/inconstitucionalidade de ato normativo em tese, o que se revela processualmente inadequado, na medida em que ela estaria sendo utilizada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade e, conseqüentemente, estar-se-ia sendo usurpada competência exclusiva do e. Supremo Tribunal Federal no que tange ao controle abstrato de leis e atos normativos federais.

Estão em trâmite, nesse mesmo juízo, outras três demandas com a mesma finalidade, todas ajuizadas por associações municipais nos quais se busca precisamente a impugnação dos efeitos da Lei nº 15.326/2026 em relação às partes representadas. Isso reforça ainda mais o argumento de que há tentativa de busca de controle abstrato da lei.

A Constituição Federal outorgou ao e. Supremo Tribunal Federal a competência exclusiva para processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, I, "a", da CF), motivo pelo qual falece competência a qualquer outro Órgão Julgador para fazê-lo.

Portanto, é inadequada a via eleita como instrumento processual para se questionar a validade e a vigência da Lei nº 15.236/2026, diante de seu elevado grau de generalidade e de abstração.

Do acervo jurisprudencial do e. STF, colhe-se recente precedente que:

EMENTA Constitucional e Processual Civil. Reclamação constitucional. Subsídio mensal e vitalício pago a ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo. Ação civil pública. Contorno de ação direta de inconstitucionalidade. Usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Reclamação julgada procedente.

1. A ausência de identidade entre os atores elencados como responsáveis pela prática dos atos lesivos ao patrimônio público e aos princípios da Administração Pública na narrativa apresentada na peça vestibular da ação civil pública e aqueles indicados para integrar o polo passivo da lide, bem como a constatação de que o adimplemento do benefício está fundamentado em ato normativo geral editado pelo Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso e que o pedido de cessação do pagamento do benefício está fundamentado em normas constitucionais evidenciam a pretensão final da ACP de que se declare a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda à Constituição estadual nº 22/2003, esvaziando a eficácia da referida norma.

2. A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; **se destina, antes, a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade** da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão vitalícia paga aos ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício.

3. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento

de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal.

4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam do Parquet estadual para propor ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, nos termos do art. 103 da CF/88. Precedentes. 5. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão que julgou procedente o pedido formulado nos autos da ação civil pública, declarar a incompetência do juízo de primeira instância e determinar o arquivamento da ação.

(Rel 19662, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 31-07-2017 PUBLIC 01-08-2017)

O mesmo vale para ação popular. Confira-se a jurisprudência a respeito:

EMENTA: APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. EXTINÇÃO DE ZONAS ELEITORAIS. DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO QUALIFICADA. SUFICIÊNCIA. AÇÃO POPULAR. INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Não obstante o CPC tenha feito referência expressa à necessidade de enfrentamento, pelo magistrado sentenciante, de todos os argumentos deduzidos no processo, ressaltou ser imprescindível o enfrentamento tão somente daqueles capazes de, em tese, alterar a conclusão adotada pelo julgador, o que foi ratificado pela Primeira Seção do c. STJ, no julgamento dos embargos de declaração no MS nº 21315/DF. 2. A alegação de "ilegalidade do ato, por violação ao disposto no artigo 30, IX, do Código Eleitoral" não é argumento capaz de contrapor-se à conclusão dada pelo Juízo a quo à lide, considerando que não comprova lesão à moralidade, como pretende o autor, ou qualquer outro pressuposto que autorize o ajuizamento da ação popular, não alterando, portanto, o fato de a ação popular ser meio inadequado para a discussão da questão. 3. Não se visualiza qualquer das hipóteses que autorizaria a utilização da ação popular para atacar os atos administrativos de extinção de zonas eleitorais fundamentados na Resolução TSE nº 23.520/2017 sem se pretender a anulação das Resoluções por inconstitucionalidade, o que, frise-se, é de competência do STF, não se podendo utilizar a via da ação popular para se obter, por via transversa, decisão da competência do STF, sendo irrelevante o fato de se pretender a declaração de inconstitucionalidade somente como causa de pedir. 4. Sentença mantida. (TRF4, AC 5010682-24.2017.4.04.7003, DÉCIMA SEGUNDA TURMA, Relatora GISELE LEMKE, juntado aos autos em 15/02/2023)

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. INSTITUIÇÃO DE CRÉDITO PRESUMIDO. LEI 12.838/13. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E DO MÉRITO DA OPÇÃO DE POLÍTICA MONETÁRIA E FISCAL. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. 1. Ação popular em que o autor discute a legitimidade e constitucionalidade das opções políticas a cargo do Legislativo e das deliberações do Executivo em matéria de finanças públicas, especialmente diante do crédito presumido instituído pela Lei 12.838/13 em favor de instituições financeiras, apurado na forma de devolução de tributos incidentes sobre provisões de créditos de liquidação duvidosa. 2. Não cabe ao Poder Judiciário substituir o legislador e assumir a atribuição do Poder Executivo, reformulando ou afastando critério de política monetária e fiscal. 3. Controle de constitucionalidade inviável na hipótese, pois não é adequado o uso da ação popular como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, para expurgar do ordenamento norma tida pelo cidadão como incoerente com o sistema constitucional. (TRF4 5004773-52.2018.4.04.7201, PRIMEIRA TURMA, Relator LEANDRO PAULSEN, juntado aos autos em 17/03/2022)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. SUCEDÂNEO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. 1. A ação popular, prevista no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, pode ser manejada em face de ato lesivo ao patrimônio público e contrário à moralidade administrativa, não pode, contudo, ser manejada como substitutivo de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes do STF e do STJ. 2. Hipótese em que se nega provimento à remessa oficial e se confirma sentença que julgou extinta a ação popular, sem apreciação de mérito, por inadequação da via eleita. (TRF4 5053733-60.2018.4.04.7000, PRIMEIRA TURMA, Relator FRANCISCO DONIZETE GOMES, juntado aos autos em 10/07/2019)

Sendo ação civil pública, ação popular ou mesmo mera ação declaratória, não cabe nessa instância, discutir a inconstitucionalidade da lei em tese, razão pela qual deverá, assim, ser extinta a presente demanda com fundamento no artigo 485, IV e VI do Código de Processo Civil.

2.3 Da ilegitimidade ativa - ausência de autorização assemblear - descumprimento dos requisitos formais do microssistema coletivo

O artigo 5º, XXI, da Constituição Federal subordina a atuação judicial das associações em nome de seus filiados a um requisito específico e inafastável: a autorização **expressa** dos associados. Essa autorização, como assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 573.232 (Rel. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 14/05/2014), não pode ser suprida por previsão estatutária genérica, exigindo manifestação ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembleia da entidade, como destacado no voto do Em. Min. Teori Zavascki:

3. Realmente, a legitimidade das entidades associativas para promover demandas em favor de seus associados tem assento no art. 5º, XXI da [Constituição Federal](#) e a das entidades sindicais está disciplinada no art. 8º, III, da [Constituição Federal](#). **Todavia, em se tratando de entidades associativas, a Constituição subordina a propositura da ação a um requisito específico, que não existe em relação aos sindicatos, qual seja, a de estarem essas associações "expressamente autorizadas" a demandar.** É diferente, também, da legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo, prevista no art. 5º, LXX da [Constituição](#), que prescinde da autorização especial (individual ou coletiva) dos substituídos ([Súmula 629 do STF](#)), ainda que veicule pretensão que interesse a apenas parte de seus membros e associados ([Súmula 630 do STF](#) e art. 21 da [Lei 12.016/2009](#)). 4. Pois bem, se é indispensável, para propor ação coletiva, autorização expressa, a questão que se põe é a que diz com o modo de autorizar "expressamente": se por ato individual, ou por decisão da assembleia de associados, ou por disposição genérica do próprio estatuto. Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não basta a autorização estatutária genérica da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela [Constituição](#) (art. 5º, XXI) seja manifestada ou por ato individual do associado **ou por deliberação tomada em assembleia da entidade.** [[RE 573.232](#), rel. min. **Ricardo Lewandowski**, red. p/ o ac. min. **Marco Aurélio**, voto do min. **Teori Zavascki**, P, j. 14-5-2014, DJE 182 de 19-9-2014, [Tema 82](#).]

Reconhecida a natureza coletiva da presente demanda, aplica-se a ela, com ainda maior rigor, o disposto no parágrafo único do art. 2º-A da Lei nº 9.494/97, segundo o qual nas ações coletivas propostas contra a União, "a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços." A constitucionalidade desse dispositivo foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no RE 612.043/PR, julgado sob o regime da repercussão geral, o que vincula este Juízo nos termos do art. 927, III, do CPC.

Examinando-se os autos à luz desses requisitos, constata-se o descumprimento de ambos. Primeiro: não há ata de assembleia geral dos associados autorizando o ajuizamento desta ação. Segundo: não há relação nominal dos associados acompanhada de seus respectivos endereços, conforme expressamente exige o parágrafo único do art. 2º-A da Lei nº 9.494/97.

O próprio Supremo Tribunal Federal, no voto do Min. Teori Zavascki proferido no julgamento do RE 573.232, foi categórico a respeito:

"Se é indispensável, para propor ação coletiva, autorização expressa, a questão que se põe é a que diz com o modo de autorizar 'expressamente': se por ato individual, ou por decisão da assembleia de associados, ou por disposição genérica do próprio estatuto. Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não basta a autorização estatutária genérica da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela Constituição (art. 5º, XXI) seja

manifestada ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembleia da entidade." (RE 573.232, voto do Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 14/05/2014.)

Não bastasse isso, há vício adicional que compromete independentemente os requisitos de legitimidade. Como a própria decisão do ev. 5 já destacou, o Município de Portão não consta como representado na inicial e não juntou qualquer autorização.

A ausência de representação de parcela dos associados da região para os quais se pretende obter provimento jurisdicional evidencia que os limites subjetivos da pretensão não foram adequadamente delimitados, o que, nos termos da tese firmada no próprio RE 573.232, impede que eventual decisão de mérito produza efeitos em relação a quem não foi regularmente incluído no polo ativo.

Por fim, o estatuto social da entidade não permite vislumbrar o ajuizamento da presente ação como finalidade da Associação. As finalidades institucionais da autora não guardam pertinência temática com o objeto desta demanda — exigência que, no microsistema coletivo, configura condição de legitimidade condicionada, como já assentou o TRF da 4ª Região:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM EXAME DO MÉRITO. 1. **A legitimidade das associações para a propositura da ação civil pública é a chamada legitimação condicionada: exigem-se não só as condições formal e temporal mas a condição institucional, devendo a associação demonstrar pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto da ação coletiva.** 2. A associação autora não demonstrou, nos autos, a pertinência temática para postulação em juízo dos direitos tutelados na presente demanda. (TRF4, AC 5020053-75.2018.4.04.7100, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 10/04/2019)

Diante de todo esse quadro, o feito deve ser extinto sem resolução do mérito por ilegitimidade ativa, ante a ausência de autorização assemblear nos termos exigidos pelo art. 2º-A da Lei nº 9.494/97, pela ausência da relação nominal de associados com endereços, e pela falta de pertinência temática com o objeto da ação, com fundamento no art. 485, VI, do CPC.

2.4 Da ausência de interesse de agir

A Ação Declaratória de Inexistência de Relação Jurídica Obrigacional encontra fundamento no artigo 19, inciso I, do Código de Processo Civil (CPC), que estabelece que o interesse do autor pode limitar-se à declaração da existência, da inexistência ou do modo de ser de uma relação jurídica. Seu objetivo não é a condenação do réu a uma prestação, mas sim a obtenção de uma sentença que ateste a inexistência de um vínculo.

Nesse sentido, de forma preliminar ao mérito, é imperativo corroborar a inexistência de uma relação jurídica obrigacional imediata ou de uma pretensão resistida por parte da União contra os entes municipais. Isso porque a Lei nº 15.326/2026 possui um caráter eminentemente interpretativo e declaratório, operando no plano das normas gerais de educação. A União, ao editar a norma, não emitiu ordem administrativa direta ou sanção imediata que configure lide ou resistência a direitos municipais.

O interesse de agir, nos termos do art. 17 do Código de Processo Civil, pressupõe a necessidade e a utilidade do provimento judicial para sanar uma incerteza objetiva ou evitar um prejuízo real. No caso em tela, a incerteza alegada pela autora é subjetiva, pois a norma federal limita-se a fixar parâmetros de interpretação sobre a carreira do magistério, cabendo aos Municípios, no exercício de sua autonomia, aplicar tais parâmetros aos casos concretos de seus servidores de acordo com as especificidades locais.

Não se vislumbra na atuação do ente federal qualquer ato concreto de coerção administrativa que obrigue os municípios a implementarem reestruturações sem o devido processo legal local. A União não está invadindo a esfera executiva municipal; ela está, sim, exercendo sua função constitucional de uniformizar conceitos básicos que sustentam o sistema educacional brasileiro, evitando que a fragmentação federativa gere desigualdades injustificáveis entre profissionais que exercem a mesma função.

A interpretação e a aplicação prática da norma, no âmbito de cada prefeitura, dependem obrigatoriamente de atos administrativos próprios e da análise individualizada da situação funcional de cada servidor. Caso um município entenda

que determinado servidor não preenche os requisitos da lei federal (como formação ou concurso), ele possui plena autonomia para negar o enquadramento, o que reforça a tese de que a lei, por si só, não constitui obrigação automática e coercitiva.

Portanto, o que se observa é uma **tentativa de controle abstrato de constitucionalidade por via inadequada**, uma vez que não há uma pretensão jurídica deduzida pela União contra os municípios no plano fático. A União apenas integrou ao ordenamento jurídico uma baliza interpretativa para o cumprimento da LDB, o que afasta a configuração de um conflito intersubjetivo que justifique o exercício da jurisdição por meio de ação declaratória.

Os pedidos formulados na inicial - "suspensão imediata dos efeitos legais, da aplicabilidade e de quaisquer efeitos jurídicos da Lei nº 15.326/2026" - têm alcance erga omnes, próprio do controle concentrado, cuja competência é reservada ao STF nos termos do art. 102, I, "a", da Constituição Federal, mesmo que a autora procure dar contornos concretos à pretensão.

A carência de ação é evidente quando se percebe que a norma impugnada não retira dos municípios a autonomia sobre a gestão de seus quadros. A concordância quanto à inexistência de um vínculo obrigacional direto e imediato entre o ato legislativo federal e o erário municipal - sem a intermediação da análise administrativa local - esvazia o objeto da demanda e deve conduzir à extinção do processo sem resolução de mérito, conforme preceitua o art. 485, inciso VI, do CPC.

3. AUSÊNCIA DE REQUISITOS DA TUTELA DE URGÊNCIA - INEXISTÊNCIA DA PROBABILIDADE DO DIREITO

A autora não demonstra que seu pretensão direito seja verossímil.

A Lei n.º 15.326/2026 promove duas alterações centrais no ordenamento jurídico educacional brasileiro:

- (i) explicita a inclusão dos professores da educação infantil no conceito de profissionais do magistério público da educação básica, para fins de aplicação da do piso salarial nacional; e
- (ii) define, no âmbito da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/96), quem são os professores da educação infantil, determinando seu enquadramento na carreira do magistério, independentemente da designação do cargo que ocupam.

A pretensão é de afastar a incidência da Lei nº 15.236/2026 e obter declaração judicial de inexistência de qualquer obrigação decorrente da sua incidência. Não há inconstitucionalidade no texto normativo. É o que se passa a demonstrar.

3.1 Constitucionalidade formal: iniciativa e competência.

Sustenta a parte autora que a União, ao estabelecer critérios de enquadramento funcional, teria invadido a esfera de autonomia dos Municípios e extrapolado a competência prevista no art. 22, XXIV, da Constituição Federal, ferindo o pacto federativo e a competência municipal para organizar seus próprios cargos e remunerações.

Contudo, no que tange à competência legislativa, a Constituição Federal de 1988 estabelece que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, nos termos do art. 22, inciso XXIV.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...)
XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

Esse dispositivo confere ao ente federal a primazia para estabelecer as normas gerais que regem o sistema de ensino no país, o que inclui, necessariamente, a definição de quem são os profissionais que compõem o magistério.

A Lei n.º 15.326/2026 insere-se precisamente nesse âmbito de competência legislativa, ao densificar o conceito de profissionais da educação básica que já se encontrava previsto, de forma genérica, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei n.º 9.394/96). Ao definir que o professor da educação infantil integra a carreira do magistério, a União não está legislando sobre servidores municipais de forma específica, mas sobre o regime jurídico da educação nacional de forma genérica.

É fundamental que não se confunda a competência legislativa da União para fixar normas gerais educacionais com a competência administrativa dos municípios para gerir seus próprios sistemas. Compete à União a definição das diretrizes gerais (critérios de habilitação profissional, por exemplo), remanescendo ao município a autonomia administrativa para disciplinar o respectivo plano de cargos e salários, observados os parâmetros mínimos nacionais voltados à preservação da unidade do sistema educacional.

A fixação de parâmetros nacionais para a carreira do magistério não aniquila a autonomia municipal; ao contrário, ela a orienta para o cumprimento do mandado constitucional de valorização do ensino. A autonomia federativa não pode ser utilizada como pretexto para que se evite o reconhecimento de que a educação infantil é, por lei e por lógica pedagógica, parte integrante e essencial da educação básica.

Assim, depreende-se que a matéria em exame insere-se no âmbito de competência legislativa da União.

Ademais, sob o aspecto da iniciativa legislativa, salienta-se a inexistência de reserva de iniciativa em favor do Chefe do Poder Executivo federal, conforme o art. 61, §1º, da Constituição Federal. Dado que a norma em questão possui caráter geral e nacional, não alterando a estrutura de órgãos da Administração federal nem o regime jurídico exclusivo de servidores da União, o processo legislativo poderia ter se originado por iniciativa parlamentar em qualquer das casas do Congresso Nacional, e, portanto, transcorreu de forma hígida.

Não há, dessa forma, vício de forma ou de procedimento que comprometa a validade da norma, devendo prevalecer a presunção de constitucionalidade dos atos praticados pelo Poder Legislativo federal no exercício de suas funções.

3.2 Constitucionalidade formal: Inexistência de novo encargo e desnecessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Sustenta-se, ademais, a inobservância do rito previsto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sob esse prisma, os entes municipais argumentam que a norma, ao supostamente criar despesa obrigatória sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, padeceria de vício de inconstitucionalidade, desrespeitando as normas de responsabilidade fiscal que regem as proposições legislativas.

Todavia, leis de natureza meramente declaratória ou interpretativa, que visam clarificar obrigações já existentes, devem prescindir de tais demonstrativos por não inovarem no patrimônio jurídico-financeiro.

Nesse sentido, para a correta compreensão do alcance da norma, é fundamental partir da definição de 'educação básica' fornecida pela LDB, que deixa claro que a Lei n.º 15.326/2026 não instituiu uma nova obrigação financeira, mas apenas explicitou o que já era decorrência lógica do art. 21 da LDB: se a educação infantil compõe a educação básica, seus profissionais são profissionais da educação básica.

Isso porque, em seu artigo 21, a LDB é inequívoca ao estabelecer a composição da educação básica:

Lei n.º 9.394/96 (LDB)

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - **educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;**

II - educação superior.

(Grifou-se.)

Por sua vez, a Lei n.º 11.738/2008, ao instituir o piso salarial nacional, utilizou a expressão 'educação básica'. O seu artigo 2º, em sua redação original, já abrange, portanto, todos os profissionais que atuam nas etapas que a compõem:

Lei nº 11.738/2008 (redação original)

Art. 2º O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da **educação básica** será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, prevista no art. 62 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

(...)

§ 2º Por **profissionais do magistério público da educação básica** entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento,

inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de **educação básica**, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional.

(Grifou-se.)

Ou seja, o dever de pagar o piso salarial e conferir o tratamento de magistério a esses servidores já existia no ordenamento desde a Lei n.º 11.738/2008, sendo potencialmente negligenciado por alguns entes federados.

Eventuais incrementos de despesa em âmbito municipal devem ser compreendidos como um efeito reflexo e indireto de um processo de alinhamento às balizas nacionais de educação que já existiam antes da edição da Lei n.º 15.326/2026, ora impugnada. Trata-se, em suma, de ajuste de conformidade, que tão somente explicita a interpretação que promove o alinhamento dos entes federados às melhores práticas educacionais promovidas pela União em seu papel indutor. Assim, não é imputável ao legislador federal o ônus de prever despesas decorrentes da correção de situações em desacordo com o modelo geral fixado em legislação federal.

A norma federal não fixa valores salariais novos, nem cria gratificações, nem provê servidores municipais em qualquer carreira, de forma que o impacto orçamentário real só se materializaria com o ato de enquadramento efetuado pela própria administração municipal, no exercício de sua gestão funcional.

Admitir a tese da associação autora seria o mesmo que paralisar a função legislativa da União em temas de educação, pois qualquer norma geral que vise melhorar a qualidade do ensino ou a formação docente teria, em última análise, algum reflexo financeiro. Assim, vê-se que o art. 113 do ADCT visa impedir a aventura fiscal, e não o aprimoramento das carreiras públicas essenciais que já possuem previsão e amparo no regime jurídico estabelecido pela Constituição e pela LDB.

3.3 Constitucionalidade material.

Sob o ponto de vista material, a norma se harmoniza perfeitamente com a estrutura do sistema educacional desenhado pela Constituição Federal. O art. 208, IV, da Carta Magna coloca a educação infantil como um dever do Estado e um direito da criança, ao passo que a LDB a define como a etapa inicial da educação básica. Retirar do docente dessa etapa o enquadramento na carreira de magistério é incompatível com a unidade da educação básica brasileira.

A Lei n.º 11.738/2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional, sempre se referiu aos profissionais do magistério público da 'educação básica'. Ora, se a educação infantil é, por lei, educação básica, a tentativa de excluir seus professores desse conceito por meio de nomenclaturas como "monitor" ou "auxiliar de creche" não parece se coadunar com a organização pedagógica insculpida na LDB.

A inclusão expressa dos professores da educação infantil no texto da Lei do Piso não amplia o direito, mas tão somente afasta eventuais interpretações restritivas, que falham em compreender que o trabalho com a primeira infância exige a mesma qualificação e possui a mesma dignidade que o trabalho nos anos iniciais do ensino fundamental.

O enquadramento pretendido pela lei baseia-se na natureza da atividade exercida e não no nome atribuído ao cargo pelo gestor local. Se o servidor foi concursado para atuar no desenvolvimento pedagógico de crianças em idade pré-escolar, ele exerce função de magistério. A primazia da realidade sobre a forma é um princípio basilar do Direito Público, que impede que o Estado se esquive de suas obrigações legais mediante a rotulagem indevida de funções essenciais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada no julgamento da **ADI 3.772**, oferece o suporte necessário para a validade material da norma. Naquela ocasião, firmou-se o entendimento de que a função de magistério é um conceito amplo, que abrange não apenas a regência de classe, mas todo o complexo de atividades que dão suporte ao processo ensino-aprendizagem, incluindo a coordenação e o assessoramento pedagógico nas unidades escolares. A ementa do referido julgado dispõe:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ASSESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME.

I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.

II - **As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal.**

III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra. (ADI 3772, Relator p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2008)

Se o STF reconhece que o diretor de escola, que muitas vezes não está em sala de aula, pertence à carreira do magistério para fins previdenciários e salariais, torna-se juridicamente insustentável negar esse mesmo status ao professor que atua diariamente com crianças na educação infantil.

De igual forma, não procede alegação de que a norma impugnada permitiria o provimento derivado ou a ascensão funcional vedada pelo art. 37, II, da Constituição Federal. A legislação impugnada estabelece critérios rigorosos para o reconhecimento do enquadramento, não autorizando, em hipótese alguma, a passagem de servidores de uma carreira para outra sem o devido concurso público prévio e específico.

O que a lei determina é a correção de uma distorção nominal: o servidor que exerce o magistério da educação infantil, ainda que a nomenclatura correspondente seja de "auxiliar" ou de "apoio", deve ser reconhecido como o que ele efetivamente é: professor. Não há criação de novo cargo ou nova investidura, mas a confirmação de que a investidura original já contemplava a natureza de magistério inerente à função educacional.

A Lei n.º 15.326/2026 exige, de forma cumulativa e obrigatória, que o servidor possua a formação mínima exigida pelo art. 61 da LDB — ou seja, nível médio na modalidade normal ou curso superior de licenciatura. Sem a habilitação técnica, o enquadramento não deve ocorrer. Isso garante que a norma não sirva de atalho para profissionais sem qualificação pedagógica, preservando a qualidade do ensino e a integridade dos quadros públicos municipais.

Ademais, a exigência de que o ingresso tenha ocorrido por concurso público é reafirmada no texto legal. Servidores temporários ou ocupantes de cargos meramente administrativos, sem vínculo com a atividade-fim da educação básica, não são atingidos pela norma.

Portanto, ao contrário do que afirma a associação autora, a lei federal protege o princípio do concurso público ao garantir que as prerrogativas do cargo de magistério sejam usufruídas por quem efetivamente prestou certame para exercer tais funções. O enquadramento é um ato de reconhecimento de status jurídico pré-existente, e não um ato de provimento de novo cargo, o que afasta qualquer alegação de inconstitucionalidade material sob este prisma.

Afinal, destaca-se que **a legislação impugnada não alterou os requisitos para o enquadramento na carreira**, dispostos no artigo 61 da LDB, mas apenas os reforça. A redação pretérita do referido artigo já era clara:

Lei nº 9.394/96 (Redação prévia à Lei n.º 15.326/2026)

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

- I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;
- II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;
- III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.
- IV – a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes e o apoio à formação permanente dos profissionais de que trata o **caput** deste artigo para identificação de maus-tratos, de negligência e de violência sexual praticados contra crianças e adolescentes.

Nesse sentido, o § 2º do artigo 3º da Lei n.º 15.326/2026 **não modificou, suprimiu ou flexibilizou esses requisitos**, sendo que sequer promoveu alterações no texto dos incisos do **caput**. Pelo contrário, ele reitera os requisitos e os detalha, ao exigir, cumulativamente: a) exercício de função docente com atuação direta com as crianças; b) formação em magistério (nível médio) ou em curso de nível superior; e c) aprovação em concurso público. Vide:

Art. 3º O art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, numerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

"Art. 61.
.....

§ 1º
.....

§ 2º São considerados professores da educação infantil, devendo ser enquadrados na carreira do magistério, independentemente da designação do cargo que ocupam, os que **exercem função docente** ["a"] e **atuam diretamente com as crianças educandas, com formação no magistério ou em curso de nível superior** ["b"] e **aprovados em concurso público**. ["c"] (NR)

(Grifou-se.)

No tocante aos reflexos previdenciários, a insurgência municipalista argumenta que a lei geraria um aumento descontrolado de gastos com aposentadorias especiais. Contudo, tal argumento ignora que o direito à aposentadoria especial para professores (art. 40, § 5º e art. 201, § 8º, CF) decorre diretamente do exercício da função docente, e não da nomenclatura que o município decide dar ao cargo no seu plano de carreira local.

A Lei n.º 15.326/2026 não inova ao criar um benefício previdenciário; ela apenas identifica, com base em critérios técnicos e pedagógicos, quais profissionais exercem a função de "professor" na acepção constitucional do termo. Se o servidor atua na regência de classe na educação infantil, ele já detém o direito à aposentadoria especial por força da própria Constituição, sendo a lei federal apenas um reforço declaratório desse direito que já deveria estar sendo observado.

Importante ressaltar que a aplicação do regime especial de previdência continuará restrita àqueles que comprovarem o tempo de efetivo exercício nas funções de magistério. A lei federal não flexibiliza os requisitos temporais ou de contribuição; ela apenas impede que o município utilize o nome do cargo para negar um direito que a Constituição Federal vinculou à natureza da atividade pedagógica desenvolvida pelo servidor.

De igual forma, é crucial destacar que **a proposta não inova ao criar direitos previdenciários**. O direito à aposentadoria especial para quem exerce funções de magistério na educação infantil já está previsto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal. O que a legislação impugnada faz é declarar quais profissionais, por exercerem função docente na educação infantil, já se enquadram no conceito de "professor" para todos os fins legais, inclusive previdenciários.

A proposta, portanto, não cria um novo direito previdenciário, nem altera os requisitos de acesso à carreira. Trata-se, mais uma vez, de uma norma de caráter interpretativo e declaratório, que visa garantir a isonomia e a valorização dos profissionais da educação infantil, em plena conformidade com os princípios constitucionais e com a jurisprudência do STF, que prestigia a natureza da função em detrimento da mera nomenclatura do cargo.

Não há, portanto, que se falar em "surpresa" ou desequilíbrio atuarial imprevisto para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Os cálculos atuariais devem se basear na realidade funcional dos servidores. Se o município tem profissionais em sala de aula, independentemente de os chamar de "monitores", é de esperar que os valores relativos à

aposentadoria especial de magistério já estejam provisionados. Isso porque não é juridicamente aceitável que dois profissionais com a mesma formação, aprovados em concursos similares e exercendo as mesmas atividades pedagógicas com crianças, tenham tratamentos previdenciários distintos apenas porque trabalham em municípios que adotam nomenclaturas de cargos diferentes. A lei uniformiza o conceito de "professor" para fins de proteção social, em estrita obediência ao pacto federativo e à dignidade do trabalho.

Por fim, é essencial rebater a tese de que a Lei do Piso Salarial Nacional (Lei n.º 11.738/2008) teria sofrido algum tipo de derrogação material com a alteração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A constitucionalização do Fundeb pela Emenda Constitucional n.º 108/2020 e a sua posterior regulamentação não extinguiram os parâmetros fixados para o piso nacional do magistério.

O piso salarial nacional é uma garantia prevista no art. 206, VIII, da Constituição Federal e possui lei própria que define sua atualização e alcance. A transição para o novo modelo de financiamento do Fundeb não tornou a Lei n.º 11.738/2008 obsoleta; ao contrário, reforçou a necessidade de mecanismos claros para que os recursos do fundo sejam aplicados na valorização real dos profissionais, o que inclui o correto enquadramento dos docentes da educação infantil.

A Lei n.º 15.326/2026 veio preencher um vácuo interpretativo que permitia interpretações restritivas que repercutiam em exceções à aplicação do piso. A norma, então, garante que os recursos destinados ao pagamento de docentes cheguem efetivamente àqueles que estão na linha de frente da alfabetização e do desenvolvimento infantil.

A harmonia entre a Lei do Piso, a LDB e as novas regras do Fundeb é plena. O sistema educacional brasileiro caminha para uma profissionalização cada vez maior, e o reconhecimento do docente da educação infantil como parte integrante da carreira de magistério é um passo essencial e irreversível nesse processo. A tese da revogação material da lei do piso carece de qualquer fundamento jurídico sólido e pode fazer com que se evite o cumprimento de obrigações legais.

Em suma, a Lei n.º 15.326/2026 atua como um reforço à rede de proteção dos direitos educacionais, garantindo que a valorização do magistério não seja uma promessa vazia, mas uma realidade aplicada a todas as etapas da educação básica. A norma é o reflexo da vontade do legislador nacional em dar cumprimento efetivo aos princípios constitucionais da educação, não havendo razões para que sua eficácia seja suspensa ou mitigada pelo Poder Judiciário.

Como extensamente demonstrado, a Lei n.º 15.326/2026 é plenamente constitucional, tanto sob o aspecto formal quanto material. O diploma legislativo não invade a competência municipal, não cria despesa nova sem amparo legal e não viola o princípio do concurso público, limitando-se a declarar e organizar situações jurídicas que já decorrem da estrutura atual da educação básica nacional estabelecida pela Constituição e pela LDB. Não há probabilidade do direito.

Acresce-se que a própria Confederação Nacional de Municípios — entidade que representa os municípios brasileiros e que seria de se esperar solidária à tese da inconstitucionalidade, caso ela fosse plausível — não contestou a validade da lei. Ao contrário, publicou Nota Técnica orientando os gestores sobre como implementá-la corretamente, o que demonstra que, no ambiente técnico-jurídico que representa os próprios municípios, a inconstitucionalidade não é considerada minimamente provável (vide documento anexo).

3.4 Da desconstrução da analogia com os precedentes das portarias do MEC

A autora menciona, como argumento de autoridade, que "as ações ajuizadas pelas Associações Regionais de Municípios do Rio Grande do Sul contra as Portarias do Ministério da Educação que reajustaram o piso nacional do magistério obtiveram êxito." A alegação merece análise cuidadosa, pois a analogia é estruturalmente equivocada.

Os processos anteriores envolviam **portarias administrativas** editadas pelo Ministério da Educação para reajustar o valor do piso salarial. O questionamento, naqueles casos, era essencialmente de legalidade formal: discutia-se se a portaria ministerial — ato normativo secundário — seria o instrumento jurídico adequado para alterar o valor do piso, ou se tal matéria exigiria lei formal. Em outras palavras, o núcleo do argumento era a inadequação do **instrumento normativo utilizado**: onde deveria haver lei, havia portaria.

O presente caso é radicalmente diferente. Há uma **lei ordinária** formalmente aprovada pelo Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República e publicada no Diário Oficial. O instrumento normativo é exatamente o que deveria ser. Se, naqueles processos anteriores, os municípios obtiveram êxito porque alegavam a necessidade de lei, não de portaria, seria no mínimo paradoxal que agora, diante de uma lei, os mesmos atores alegassem que a lei é inválida. A criação da lei equaciona exatamente o problema que justificou os precedentes anteriores.

Ademais, a discussão de mérito naqueles processos girava em torno da política de atualização do valor do piso — matéria de natureza financeira com impacto imediato e mensurável. O presente caso diz respeito à definição de quem são os profissionais abrangidos pelo magistério — matéria de natureza definitiva e de implementação diferida. São controvérsias de natureza diversa, com fundamentos distintos e com urgências de grau incomparável.

3.5 Considerações finais

Diante de todo o exposto, resta demonstrado que a Lei n.º 15.326/2026 é plenamente constitucional, tanto sob o aspecto formal quanto material. O diploma legislativo não invade a competência municipal, não cria despesa nova sem amparo legal e não viola o princípio do concurso público, limitando-se a declarar e organizar situações jurídicas que já decorrem da estrutura atual da educação básica nacional estabelecida pela Constituição e pela LDB.

A pretensão da associação autora de ver declarada a inconstitucionalidade da norma fundamenta-se em premissas equivocadas sobre a autonomia federativa e sobre a natureza das leis gerais de educação. O pacto federativo não autoriza os entes subnacionais a ignorarem as diretrizes nacionais de valorização do magistério, sob pena de esvaziamento do próprio sistema educacional brasileiro e prejuízo irreparável à qualidade do ensino oferecido às crianças.

A manutenção da vigência da Lei n.º 15.326/2026 é medida que se impõe para garantir a segurança jurídica, a isonomia entre os profissionais da educação e o cumprimento dos deveres do Estado brasileiro para com a educação infantil. A norma traz clareza ao ordenamento e reduz a litigiosidade, ao fixar critérios objetivos que impedem o uso de nomenclaturas de cargos como forma de precarização do trabalho docente.

4. AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA - AUSÊNCIA DE *PERICULUM IN MORA*

Demonstrada a ausência da probabilidade do direito, torna-se também evidente o descabimento da medida liminar requerida em razão da inexistência de *periculum in mora*.

4.1 Da ausência de *periculum in mora*

O pressuposto do perigo de dano concreto, atual e de difícil reparação simplesmente não está configurado. A norma federal não fixa valores salariais novos, nem cria gratificações, nem provê servidores municipais em qualquer carreira, de forma que o impacto orçamentário real só se materializaria com o ato de enquadramento efetuado pela própria administração municipal, no exercício de sua gestão funcional. Sem esse ato, que depende de regulamentação local ainda inexistente, não há enquadramento, não há despesa, não há responsabilização e não há conflito.

O "conflito insolúvel" que a autora descreve — gestor preso entre cumprir a lei e violar a Constituição, ou não cumpri-la e ser responsabilizado — simplesmente não existe enquanto a regulamentação local não for editada pelo próprio município. A ameaça é hipotética e futura, o que é incompatível com os requisitos do art. 300 do CPC.

O próprio Juízo reconheceu isso na decisão do Evento 5, ao consignar que não encontra "indicação de fato concreto e específico, nos autos, que esteja em vias de se materializar (notadamente em data próxima e especificada), e que, assim, possa gerar prejuízo irreparável ao Município no caso de não concessão imediata do provimento requerido."

Reforça a conclusão de ausência de *periculum in mora* a notícia vinculada pelo Ministério da Educação, divulgada no Portal do Governo Federal (documento anexo), segundo a qual "a lei sancionada não é autoaplicável. Em respeito à autonomia dos entes federados, definida na Constituição Federal, os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal precisarão regulamentar a aplicação da nova norma a partir das características, condições e critérios de cada sistema de ensino. Somente após essa regulamentação será possível realizar o eventual enquadramento de cargos e funções." (Ministério da Educação. *Lei integra professor da educação infantil ao magistério*. gov.br, 7 jan. 2026.)

Nesse contexto, não há como sustentar que os municípios estejam, neste momento, sujeitos a qualquer obrigação imediata de enquadramento, a qualquer risco concreto de responsabilização ou a qualquer pressão de órgãos de controle fundada diretamente na norma. O cenário de urgência descrito na inicial — colapso fiscal iminente, conflito insolúvel para gestores, passivos irreversíveis — é incompatível com a realidade jurídica demonstrada.

4.2 Da irreversibilidade do provimento liminar — vedação do art. 300, §3º, CPC, e da vedação legal de concessão de tutela satisfativa contra a Fazenda Pública - Lei nº 8.437/92, art. 1º, §3º

A pretensão antecipatória de tutela acaba por esgotar o objeto da ação. E a **legislação em vigor veda expressamente, para casos tais, decisões liminares ou antecipatórias de tutela.**

O art. 300, §3º, do CPC veda a concessão de tutela antecipada quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão. A medida requerida — suspensão de todos os efeitos de lei federal — é, da perspectiva dos direitos dos professores de educação infantil, de altíssima irreversibilidade prática.

Da mesma forma, os provimentos liminares satisfativos, ante a Fazenda Pública, encontram obstáculo na Lei nº 8.437/92, a qual dispõe, em seu art. 1º, parágrafo 3º, que:

Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação.

O Código de Processo Civil, por sua vez, ratifica a vigência e a eficácia da referida regra, com o teor do seu artigo 1.059, o qual dispõe:

À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.

Durante todo o período em que a liminar vigorasse, professores concursados para função docente com formação pedagógica continuariam sendo tratados como servidores genéricos, sem direito ao piso salarial nacional, sem progressão na carreira do magistério e sem as garantias previdenciárias já constitucionalmente asseguradas. Cessada a liminar, eventual decisão de mérito favorável à União não reporia retroativamente os valores que esses profissionais deixaram de receber. O dano, nesse caso, seria irreparável para os trabalhadores da educação — que são terceiros em relação à presente demanda, mas são os destinatários reais da norma suspensa.

A autora inverte a lógica ao afirmar que a não concessão é irreversível do ponto de vista financeiro. A premissa fática é falsa — sem regulamentação local não há despesa imediata —, e a consequência jurídica é que a irreversibilidade está precisamente na concessão da medida, não em seu indeferimento.

Diante disso, existentes vedações legais ao pedido postas no *Codex* processual e na legislação extravagante, a tutela provisória deverá ser de pronto negada.

5. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a União requer o recebimento da presente manifestação, com o acolhimento das preliminares de extinção do feito sem exame do mérito.

Subsidiariamente, o indeferimento do pedido de tutela de urgência requerido pela parte autora.

Porto Alegre, 13 de abril de 2026

DANIELE DO ROCIO COUTINHO TALAMINI
ADVOGADA DA UNIÃO