



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

Ao Juízo Federal da 8ª VF de Porto Alegre

PROCESSO Nº 5014215-73.2026.4.04.7100

**AUTOR: ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO RIO CAÍ -
AMVARC**

RÉU: AGU/SC - UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Trata-se de ação declaratória de inexistência de relação jurídica obrigacional, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pela Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí - AMVARC em face da União Federal.

A pretensão autoral consiste, em síntese, no reconhecimento incidental da inconstitucionalidade da Lei Federal nº 15.326/2026, que alterou a Lei nº 11.738/2008 e a Lei nº 9.394/1996 (LDB) para incluir expressamente os professores da educação infantil no conceito de

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS**

profissionais do magistério público da educação básica e determinar seu enquadramento na respectiva carreira.

A associação autora sustenta, em síntese, que a norma impugnada: (i) extrapola a competência da União para editar normas gerais em matéria educacional; (ii) viola a autonomia municipal e o pacto federativo ao impor reenquadramento funcional compulsório de servidores municipais; e (iii) cria despesa obrigatória continuada sem indicação da correspondente fonte de custeio, em afronta ao art. 169, §1º, da Constituição e ao art. 113 do ADCT.

Em sede de tutela de urgência, requer a suspensão imediata da exigibilidade e dos efeitos da Lei nº 15.326/2026 em relação aos Municípios representados pela autora, a fim de impedir a implementação compulsória dos reenquadramentos funcionais e afastar medidas administrativas ou sancionatórias decorrentes da norma até o julgamento final da demanda. No mérito, postula a declaração de inexistência de obrigação jurídica dos Municípios associados de cumprir a referida lei federal.

A União, preliminarmente, sustenta a inadequação da via eleita, ao argumento de que a demanda possui natureza coletiva e busca, em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

verdade, o controle abstrato de constitucionalidade da Lei nº 15.326/2026, matéria de competência exclusiva do STF, além de alegar ilegitimidade ativa da associação autora e ausência de interesse de agir.

No mérito, defende a constitucionalidade formal e material da Lei nº 15.326/2026, afirmando que a União possui competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, que a norma apenas explicita situação jurídica já decorrente da LDB e da Lei do Piso, sem criação de nova despesa obrigatória, e que o enquadramento dos profissionais da educação infantil decorre da natureza das funções exercidas. Sustenta, ainda, a ausência dos requisitos para concessão da tutela de urgência, especialmente diante da inexistência de obrigação automática e imediata de reenquadramento pelos Municípios.

I. PRELIMINARES DE MÉRITO

Embora formalmente qualificada como ação declaratória de inexistência de relação jurídica obrigacional, **a presente demanda apresenta contornos de controle abstrato de constitucionalidade**, o que suscita relevantes questões de admissibilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

A pretensão deduzida pela associação autora transcende a análise de situações funcionais concretas e individualizadas, **buscando, em essência, afastar a incidência da Lei Federal nº 15.326/2026 em relação a todos os Municípios associados.**

Os pedidos formulados evidenciam a natureza objetiva da controvérsia: visam à suspensão ampla dos efeitos jurídicos da norma federal e ao reconhecimento genérico do direito dos Municípios associados de não a cumprirem. **A pretensão, pela amplitude subjetiva e pelo efeito erga omnes que produziria, aproxima-se materialmente de ação direta de inconstitucionalidade, instrumento processual de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal.**

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que **ações coletivas e declaratórias não podem ser utilizadas como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade**, sob pena de usurpação da competência reservada à Corte Constitucional para o controle abstrato de normas.

Igualmente relevante é o questionamento quanto à legitimidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

ativa da associação autora para a propositura da presente demanda.

O art. 5º, XXI, da Constituição Federal exige **autorização expressa dos associados** para atuação judicial das associações, entendimento reafirmado pelo STF no julgamento do RE 573.232/SC (Tema 82), tendo sido definida a seguinte tese:

“I – A previsão estatutária genérica não é suficiente para legitimar a atuação, em Juízo, de associações na defesa de direitos dos filiados, sendo **indispensável autorização expressa**, ainda que deliberada em assembleia, nos termos do artigo 5º, inciso XXI, da Constituição Federal; II – As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, são definidas pela representação no processo de conhecimento, limitada a execução aos associados apontados na inicial.”

Além disso, o art. 2º-A, parágrafo único, da Lei nº 9.494/1997 exige, nas ações coletivas propostas contra a União, a juntada de ata assemblear específica autorizando a propositura da demanda, relação nominal dos associados beneficiados e indicação dos respectivos endereços, requisitos de ordem formal cuja inobservância compromete a delimitação subjetiva dos efeitos da decisão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

A ausência de demonstração do cumprimento integral desses requisitos compromete a regularidade da representação processual e, por consequência, a própria delimitação subjetiva dos efeitos de eventual decisão de procedência.

Suscita-se, por fim, a **ausência de interesse processual** adequadamente configurado. A ação declaratória pressupõe incerteza objetiva juridicamente relevante ou pretensão resistida concreta. No caso em exame, não se identifica ato de coerção ou de exigibilidade imediata praticado pela União Federal em face dos Municípios representados pela autora.

A Lei nº 15.326/2026 possui natureza normativa geral e depende, para sua implementação prática, de regulamentação local e análise individualizada das situações funcionais de cada ente municipal. Não há nos autos demonstração de imposição administrativa imediata, de sanção em curso ou de exigibilidade automática por parte da União Federal. **A controvérsia deduzida tem caráter predominantemente abstrato e preventivo, desvinculada de situação funcional concreta e específica,** o que enfraquece a configuração do interesse de agir na modalidade necessidade da tutela jurisdicional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

II. MÉRITO

II.1. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA LEI Nº 15.326/2026

A Constituição da República atribui privativamente à União competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). A definição normativa dos critérios de integração à carreira do magistério público da educação básica insere-se no âmbito das normas gerais educacionais, constituindo matéria sobre a qual cabe à União estabelecer parâmetros nacionais mínimos, sem prejuízo da autonomia dos entes subnacionais para sua implementação.

A Lei nº 15.326/2026 limitou-se a densificar conceito jurídico já presente no sistema normativo nacional de educação, explicitando o alcance subjetivo de disposições que a LDB e a Lei nº 11.738/2008 já contemplavam. A norma não promove reorganização administrativa direta dos entes municipais, tampouco impõe reenquadramentos automáticos ou indiscriminados de servidores, preservando a necessária margem de conformação local para sua implementação.

O federalismo cooperativo adotado pela Constituição pressupõe a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

existência de parâmetros nacionais mínimos voltados à garantia da unidade material do sistema educacional brasileiro. **A autonomia municipal, embora constitucionalmente assegurada, não possui caráter absoluto** e deve conviver harmonicamente com as competências normativas gerais atribuídas à União.

Também **não se sustenta a alegação de vício de iniciativa** legislativa. A reserva de iniciativa privativa do Presidente da República, prevista no art. 61, §1º, da Constituição, alcança a organização administrativa e o regime jurídico dos servidores públicos federais, não se estendendo a normas gerais nacionais editadas pelo Congresso Nacional no exercício da competência prevista no art. 22, XXIV, da Constituição.

Nesse sentido, o [Parecer nº 60/2025](#) da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, aprovado quando da tramitação do projeto que originou a Lei nº 15.326/2026, concluiu expressamente pela legitimidade constitucional da iniciativa parlamentar para legislar sobre a matéria.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece, desde 1996, que a educação básica é composta pela educação infantil, pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

ensino fundamental e pelo ensino médio (art. 21). A Constituição, por sua vez, reconhece a educação infantil como dever do Estado e etapa integrante da educação básica (art. 208, IV), de modo que a proteção jurídica conferida aos profissionais do magistério da educação básica já alcançava os docentes dessa etapa educacional desde antes da edição da Lei nº 15.326/2026.

Nesse contexto, a Lei nº 15.326/2026 não criou categoria jurídica nova, mas explicitou situação já decorrente do sistema normativo composto pela Constituição da República, pela LDB e pela Lei nº 11.738/2008. **A inclusão expressa dos professores da educação infantil no conceito de profissionais do magistério possui natureza predominantemente declaratória**, o que afasta a alegação de que a norma teria estabelecido nova obrigação autônoma aos entes municipais.

A controvérsia existente decorre, em grande medida, da utilização histórica, por diversos entes locais, de nomenclaturas administrativas (como "monitor", "cuidador" ou "recreador") com o propósito de afastar determinados profissionais da incidência do regime jurídico do magistério e, por consequência, do piso salarial nacional.

A Lei nº 15.326/2026 busca conferir coerência sistêmica ao

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL****PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS**

tratamento jurídico da educação infantil, vedando que a designação formal do cargo prevaleça sobre a natureza material da função efetivamente exercida, em linha com o [Enunciado nº 07/2025 da Comissão Permanente de Defesa da Educação](#) do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (COPEDUC/CNPG).

A natureza material da atividade exercida prevalece sobre a nomenclatura formal do cargo, critério que orienta tanto a jurisprudência consolidada quanto a produção normativa recente na matéria. Não é constitucionalmente legítimo que funções tipicamente docentes, assim caracterizadas pelo exercício direto de atividade pedagógica com crianças, com formação adequada e aprovação em concurso público, sejam excluídas do regime jurídico do magistério exclusivamente em razão da denominação administrativa atribuída pelo ente local, em detrimento do princípio constitucional da valorização dos profissionais da educação.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADI 3.772, adotou interpretação ampliativa do conceito de funções de magistério**, reconhecendo a inclusão de atividades de direção, coordenação e assessoramento pedagógico no regime da Lei nº 11.738/2008. A *ratio decidendi* do precedente assenta que a caracterização da atividade de magistério decorre da natureza material da função desempenhada, e não da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

denominação administrativa do cargo, diretriz que se aplica integralmente à hipótese dos docentes da educação infantil ora em discussão.

Não procede, igualmente, a alegação de provimento derivado inconstitucional. A Lei nº 15.326/2026 estabelece requisitos cumulativos para o reconhecimento do profissional da educação infantil como integrante do magistério: exercício de função docente, atuação direta com crianças educandas, formação mínima adequada e aprovação em concurso público.

A norma não autoriza investidura em cargo público sem prévio certame, tampouco promove equiparação automática entre cargos distintos ou extensão remuneratória indiscriminada. O que se estabelece é critério material de identificação dos profissionais que efetivamente exercem atividade docente, situação que demanda análise individualizada das atribuições desempenhadas e do preenchimento dos requisitos legais em cada caso concreto.

Por fim, o RE 1.326.541, ainda pendente de julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, não infirma as conclusões acima expostas. Além de inexistir tese vinculante firmada, a controvérsia ali versada (possibilidade de escalonamento remuneratório por via judicial em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

planos de carreira do magistério) é substancialmente diversa da presente demanda, que tem por objeto a definição legislativa nacional dos critérios de composição da carreira do magistério da educação básica.

II. 2. DA INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 169 DA CRFB E AO ART. 113 DO ADCT

Não prospera a alegação de que a Lei nº 15.326/2026 teria criado despesa obrigatória de caráter continuado sem a correspondente previsão orçamentária, em afronta ao art. 169, §1º, da Constituição e ao art. 113 do ADCT. A norma não fixa novos vencimentos, não institui gratificações nem estabelece reajustes automáticos, **limitando-se a explicitar obrigação jurídica já decorrente do sistema normativo educacional nacional**, obrigação cuja existência é pressuposto para a incidência das regras de responsabilidade fiscal, e não consequência da lei impugnada.

O eventual impacto financeiro decorrente da aplicação da Lei nº 15.326/2026 não constitui criação de despesa nova, **mas sim consequência da necessária adequação dos entes municipais a obrigações que o ordenamento jurídico já impunha**. A educação infantil integra a educação básica desde a promulgação da LDB, em 1996, razão



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

pela qual a proteção jurídica conferida aos profissionais do magistério já deveria alcançar os docentes dessa etapa educacional, independentemente da denominação administrativa atribuída aos respectivos cargos pelos entes locais.

A aplicação concreta da Lei nº 15.326/2026 depende de regulamentação local e de análise individualizada das situações funcionais de cada servidor, conforme reconhecido pela própria sistemática normativa e reafirmado pela [Nota Recomendatória ATRICON-IRB nº 01/2026](#). Não há imposição automática e imediata de despesa, permanecendo preservada a autonomia administrativa dos Municípios para implementar as diretrizes nacionais de forma planejada e compatível com suas respectivas capacidades orçamentárias, observadas as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000.

A responsabilidade fiscal, embora constitua diretriz constitucional relevante, deve ser harmonizada com a efetivação dos direitos fundamentais sociais, em especial os relacionados à educação básica e à valorização de seus profissionais. A autonomia administrativa e financeira dos Municípios não equivale à prerrogativa de afastar unilateralmente parâmetros nacionais mínimos de proteção ao trabalho docente estabelecidos por lei federal, sob pena de esvaziar a competência normativa da União prevista



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

constitucionalmente.

A gestão fiscal responsável pressupõe planejamento adequado e compatibilização entre receitas públicas e deveres constitucionais. Nesse sentido, o ordenamento jurídico já oferece instrumentos para a implementação gradual e responsável da norma: **a complementação VAAT do FUNDEB**, que destina recursos específicos à educação infantil, constitui fonte de financiamento relevante para a adequação remuneratória ora exigida.

Não é juridicamente sustentável que dificuldades orçamentárias conjunturais legitimem, de forma permanente, a manutenção de regime remuneratório inferior ao legalmente estabelecido para profissionais que exercem função materialmente docente na educação infantil.

II. 3. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS

A controvérsia posta nos autos não se restringe à dimensão administrativa da organização funcional dos servidores municipais, alcançando princípios constitucionais de primeira ordem: a valorização dos profissionais do magistério, a isonomia entre servidores que exercem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

funções materialmente equivalentes, a dignidade do trabalho e a vedação ao retrocesso social em matéria de direitos fundamentais. A Constituição assegura proteção especial à educação básica e aos profissionais responsáveis pela sua concretização, impondo ao intérprete orientação hermenêutica que maximize a efetividade desses direitos.

A manutenção de categorias funcionais artificialmente dissociadas, atribuindo denominações distintas a profissionais com formação equivalente e atribuições materialmente idênticas, produz tratamento desigual injustificado, incompatível com o princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, da Constituição) e com a diretriz de valorização dos profissionais da educação básica.

A exclusão sistemática de docentes da educação infantil do regime jurídico do magistério, por meio de denominações administrativas que dissimulam a natureza docente da função, contribui para a precarização estrutural do trabalho pedagógico desenvolvido na primeira infância, com reflexos diretos sobre a qualidade do atendimento educacional prestado às crianças de zero a cinco anos.

A valorização dos profissionais da educação básica constitui



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

diretriz constitucional expressa (art. 206, V e VIII, da Constituição), que vincula todos os entes federativos e não comporta relativização mediante arranjos administrativos locais destinados a contornar suas exigências. A interpretação da matéria deve orientar-se pelo princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais e pela doutrina da proteção integral da criança e no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).

II. 4. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

A concessão de tutela de urgência, nos termos do art. 300 do CPC, exige a demonstração cumulativa da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*). No caso em exame, **nenhum dos requisitos se encontra adequadamente configurado**, conforme se demonstra a seguir.

A tese de inconstitucionalidade deduzida pela autora apresenta reduzida plausibilidade jurídica, por duas razões principais. Primeira: a União detém competência constitucional expressa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, da CRFB), matéria que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

compreende a definição dos critérios de integração à carreira do magistério público da educação básica. Segunda: a norma impugnada possui natureza predominantemente declaratória, explicitando obrigação que o ordenamento jurídico já contemplava desde 1996. A essas razões soma-se a presunção de constitucionalidade das leis regularmente aprovadas pelo Congresso Nacional, que apenas cede diante de inconstitucionalidade manifesta, situação inócurrenre no caso em exame.

Igualmente ausente o perigo de dano concreto e imediato. A própria sistemática da Lei nº 15.326/2026 **pressupõe regulamentação local e análise individualizada dos requisitos funcionais de cada servidor**, de modo que não há reenquadramento automático nem imposição financeira instantânea sobre os entes municipais. A ausência de ato administrativo concreto de coerção ou de sanção em curso afasta a configuração do *periculum in mora* exigido pelo art. 300 do CPC.

O alegado risco de "colapso fiscal" invocado pela autora possui natureza eminentemente hipotética e prospectiva, desacompanhado de demonstração concreta e individualizada do impacto orçamentário sobre cada um dos Municípios representados.

A tutela de urgência não pode ser concedida com base em



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

alegações genéricas de dificuldade financeira, sob pena de transformar a mera previsão de adequação a obrigação legal preexistente em fundamento suficiente para suspender a eficácia de lei federal regularmente promulgada.

Em sentido contrário, a suspensão genérica da eficácia da Lei nº 15.326/2026 possui elevado potencial de irreversibilidade social: impediria, ainda que provisoriamente, a concretização de direitos de profissionais que exercem função docente na educação infantil e que, por força de nomenclatura administrativa, permanecem alijados do regime jurídico do magistério e do piso salarial nacional.

A ponderação entre os riscos envolvidos milita claramente em desfavor da concessão da medida, **o risco de dano aos profissionais da educação infantil, caso a tutela seja indevidamente concedida, é concreto e imediato**, enquanto o risco alegado pelos Municípios, caso a tutela seja negada, é hipotético e mediato.

III. CONCLUSÃO

Posto isso, o Ministério Público Federal, opina:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL-RS

a) pelo **não conhecimento** da demanda, uma vez configurada a utilização da ação declaratória como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, ou, alternativamente, pelo **não conhecimento parcial** quanto aos Municípios em relação aos quais não reste demonstrado o cumprimento do art. 2º-A, parágrafo único, da Lei nº 9.494/1997;

b) pela **improcedência** dos pedidos, no mérito, diante da constitucionalidade formal e material da Lei nº 15.326/2026, que se limita a explicitar obrigação jurídica já decorrente do sistema normativo educacional nacional, sem criação de despesa obrigatória nova nem violação à autonomia municipal ou ao pacto federativo; e

c) pela **não concessão** da tutela de urgência requerida, ante a ausência de probabilidade do direito e de perigo de dano concreto e imediato.

Caxias do Sul, 3 de junho de 2026.

FABIANO DE MORAES

Procurador da República