

NOTA TÉCNICA CNPG/GNDH/COPEDOC N. 04/2025.

EMENTA: *acerca do Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, que regulamenta a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, bem como das proposições legislativas em trâmite que visam à sua revogação ou sustação de efeitos. O documento tem por objetivo analisar a conformidade do referido decreto com o marco constitucional e convencional vigente, estabelecendo os parâmetros de sua hermenêutica adequada — especialmente à luz do artigo 208, inciso III, da Constituição Federal, e do artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência — além de prevenir iniciativas normativas que representem retrocesso na consolidação da política de educação inclusiva no país.*

O CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS E DA UNIÃO – CNPG, por intermédio do GRUPO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS – GNDH e de sua COMISSÃO PERMANENTE DE EDUCAÇÃO – COPEDOC, apresenta a presente NOTA TÉCNICA, conforme se expõe a seguir:

A **educação inclusiva** constitui objeto de preocupação histórica da COPEDOC, que há anos se dedica à consolidação de uma interpretação constitucional e convencional coerente com o **artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional (Decreto nº 6.949/2009). Nesse sentido, a Comissão já editou **diversos enunciados e notas técnicas** reafirmando o caráter **complementar e não substitutivo** do atendimento educacional especializado — entre eles, os **Enunciados nº 22/2022, 03/2021, 08/2023 e 09/2023**, além da **Nota Pública CNPG/GNDH/COPEDOC nº 01/2024**, todos voltados à defesa da **educação especial na perspectiva inclusiva**, em conformidade com a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos.

1. Considerando a relevância do tema e o histórico de atuação do GNDH/COPEDOC na defesa da **educação inclusiva** sob a perspectiva dos **direitos**

humanos, esta Comissão entende necessário tecer **apontamentos técnico-jurídicos** sobre o **Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025**, com o objetivo de **esclarecer seu conteúdo normativo e evitar leituras parciais ou dissociadas do marco constitucional e convencional** que orienta a política educacional brasileira.

2. O **Decreto nº 12.686/2025** foi editado com fundamento no **artigo 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição Federal**, que confere ao Presidente da República competência para expedir decretos e regulamentos destinados à fiel execução das leis, bem como no **artigo 208, inciso III**, que assegura o **atendimento educacional especializado preferencialmente na rede regular de ensino**.

3. O referido decreto regulamenta a **Política Nacional de Educação Especial Inclusiva** e a **Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva**, observando os parâmetros fixados na **Constituição Federal**, na **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei nº 9.394/1996), na **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência** (Lei nº 13.146/2015) e na **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** (Decreto nº 6.949/2009).

4. Seu conteúdo encontra-se em **consonância com o artigo 208, inciso III, da Constituição Federal**, que assegura o **atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino**, e com o **artigo 206**, que consagra a **igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola** como princípio estruturante do ensino. Nessa perspectiva, o decreto reafirma que a **educação inclusiva** não constitui opção de gestão ou diretriz eventual afirmando que o público-alvo da educação especial deve estar incluído em classes e escolas comuns (art. 1º, § 3º do Decreto nº 12.686/2025), mas **expressão do dever constitucional e convencional** que vincula todos os entes federativos e deve orientar a formulação e implementação das políticas educacionais.

5. O decreto dispõe sobre os **princípios e diretrizes** que orientam a **Política Nacional de Educação Especial Inclusiva**, alinhando-os ao marco normativo da **educação como direito universal** e ao dever estatal de assegurar **igualdade de oportunidades e equidade no acesso e na permanência escolar**. Entre esses princípios, destacam-se o **reconhecimento da diversidade humana como valor educacional**, a **prevenção e eliminação de práticas discriminatórias e capacitistas**, a **garantia de acessibilidade física, comunicacional e pedagógica** e o **estímulo ao desenvolvimento de tecnologias assistivas**. Também prevê a **atuação intersetorial** como estratégia de coordenação entre as políticas de educação, saúde e assistência social, de modo a assegurar atenção integral aos estudantes público-alvo da educação especial.

6. No que se refere ao **Atendimento Educacional Especializado (AEE)**, o decreto estabelece parâmetros gerais para sua **organização pedagógica e operacional**, em conformidade com o disposto nos **artigos 27 e 28 da Lei Brasileira de Inclusão**. O **artigo 5º** define o AEE como **atividade pedagógica de caráter complementar** à escolarização de estudantes com deficiência, e **suplementar** à escolarização de estudantes com **altas habilidades ou superdotação**, reafirmando o papel do atendimento especializado como apoio técnico-pedagógico ao processo de aprendizagem no ensino regular.

7. O **estudo de caso**, disciplinado nos **artigos 11 e seguintes** do decreto, é apresentado como **procedimento técnico-pedagógico** destinado à **identificação das necessidades educacionais específicas** de cada estudante. O texto normativo estabelece etapas sucessivas, que incluem a **identificação inicial das demandas individuais e das barreiras existentes**, a **análise do contexto escolar**, o **mapeamento das potencialidades** e das **necessidades de apoio**, bem como a **definição de estratégias e recursos de acessibilidade** voltados à eliminação dessas barreiras.

8. O **Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE)**, previsto no **artigo 12**, configura-se como **instrumento de registro e acompanhamento pedagógico individualizado**, derivado do estudo de caso e sujeito a **atualização contínua**. O decreto prevê que o PAEE deve orientar o trabalho docente na **sala de aula comum**, as **ações de apoio no âmbito do AEE** e as **articulações intersetoriais** necessárias à efetividade da inclusão. Estabelece, ainda, que a **elaboração e implementação** do PAEE — ou de outros instrumentos com finalidades equivalentes — devem **observar os parâmetros definidos na norma**, assegurando **uniformidade procedimental e coerência na proteção dos direitos educacionais** em todo o território nacional. Destaca-se a **consonância dos dispositivos com o Enunciado nº 08/2023 da COPEDUC** e com a **Nota Pública nº 01/2024 CNPG/GNDH/COPEDUC**, os quais reafirmam o **caráter pedagógico e individualizado** do atendimento educacional especializado e a **inadmissibilidade de modelos substitutivos ou segregados** de escolarização.

9. O decreto dispõe sobre a **formação dos profissionais** que atuam na **educação especial inclusiva**, estabelecendo, em seu **artigo 13**, que o **professor do Atendimento Educacional Especializado (AEE)** deve possuir **formação inicial que o habilite ao exercício da docência** e, preferencialmente, **formação específica para a educação especial inclusiva**, com **carga horária mínima de oitenta horas**. Prevê, ainda, a **colaboração da União com os demais entes federativos** para o provimento de **formação continuada em serviço**, reforçando o princípio da cooperação federativa na implementação das políticas educacionais.

10. Essas disposições configuram **inovação esperada e necessária**, na medida em que **estabelecem parâmetros nacionais de qualificação profissional**, compatíveis com o dever estatal de garantir condições adequadas para a oferta do atendimento educacional especializado e para a atuação pedagógica inclusiva.

11. No tocante ao **profissional de apoio escolar**, o decreto determina que sua oferta **independentemente de diagnóstico, laudo ou relatório médico**, devendo a necessidade ser aferida por **critérios pedagógicos**. Essa previsão alinha-se ao modelo social/humano afastando o já superado modelo médico.

12. O conteúdo desses dispositivos encontra-se em **harmonia com o Enunciado nº 22/2022 da COPEDUC**. Transcreve-se:

Enunciado COPEDUC nº 22/2022 - A análise sobre a necessidade de oferta de profissional de apoio escolar ou acompanhante especializado deve se dar na perspectiva do conceito social de deficiência, preconizado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e no bojo da elaboração de plano individual de atendimento educacional especializado, não sendo laudo ou prescrição médica fundamento para tal fim, pois essa análise é de cunho estritamente educacional. Assim, as estratégias pedagógicas e de acessibilidade deverão ser adotadas pela escola, favorecendo as condições de participação e de aprendizagem, conforme Notas Técnicas nº 19, de 8 de setembro de 2010, e nº 24, de 21 de março de 2013, do Ministério da Educação (MEC).

13. O **artigo 19** do decreto disciplina as **formas de apoio da União** voltadas à implementação da **Política Nacional de Educação Especial Inclusiva**, prevendo mecanismos de **assistência técnica e financeira** aos demais entes federativos. Entre as medidas elencadas, destacam-se o **repasse de recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)** e do **Plano de Ações Articuladas (PAR)**, o **provimento de bolsas** destinadas à organização e à execução da **Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva**, a **elaboração de diretrizes e orientações para a formação de profissionais**, o **apoio à instituição de observatórios temáticos**, a **promoção de ações de formação continuada**, a **aquisição e distribuição de materiais didáticos acessíveis** e o **estímulo à oferta do AEE com garantia de dupla matrícula**.

14. Tais previsões estruturam o **modelo de cooperação federativa** estabelecido pela Constituição Federal (art. 211) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, assegurando que a União exerça suas **funções normativa, redistributiva e supletiva** no âmbito da política educacional.

15. O conteúdo do artigo 19 está em **convergência com o Enunciado nº 05/2022 da COPEDUC**, que dispõe que “**qualquer iniciativa legislativa ou administrativa que implique redução de receitas destinadas à educação — ou desvio de suas finalidades constitucionais — viola o princípio da proibição do retrocesso social**”, e com a **Nota Técnica CNPG/GNDH/COPEDUC nº 03/2025**, que reafirma a **integridade do conceito constitucional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** e a necessidade de **financiamento adequado das políticas públicas educacionais**.

16. Existem, por certo, preocupações quanto a interpretações equivocadas. Aqui entram algumas ponderações quanto ao formato normativo do Decreto e a hermenêutica devida. A leitura do Decreto nº 12.686/2025 deve observar que o Atendimento Educacional Especializado (AEE) mantém natureza **complementar e suplementar** à escolarização, conforme disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e na Lei Brasileira de Inclusão. Assim, a identificação dos estudantes público da educação especial, a elaboração do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e o acompanhamento pedagógico não podem ser compreendidos como competências exclusivas ou diretivas do AEE, mas como atividades de **apoio técnico-pedagógico** voltadas a subsidiar o trabalho da escola comum. O protagonismo na condução das estratégias de ensino e de inclusão deve permanecer com a **equipe pedagógica da escola comum**, responsável pela escolarização e pelo desenvolvimento das práticas de ensino inclusivo.

17. Desse modo, a aplicação do Decreto deve ser interpretada de forma **sistêmica e harmônica** com os marcos normativos superiores, de modo a preservar a **centralidade da escola comum** na política de educação inclusiva e evitar leituras que resultem em deslocamento indevido de funções ou em paralelismo institucional. O AEE deve atuar como instrumento de apoio especializado à docência e à gestão escolar, sem substituí-las ou hierarquizá-las, garantindo-se, assim, a efetividade do direito à educação inclusiva de qualidade, em ambiente regular e com a necessária cooperação entre todos os profissionais da educação.

18. A leitura do Decreto nº 12.686/2025 deve reconhecer que o Atendimento Educacional Especializado (AEE) integra a política de educação inclusiva em sua dimensão **pedagógica e complementar**, não lhe cabendo funções de articulação institucional ou de coordenação intersetorial que extrapolem esse campo. O inciso VII do art. 6º, ao mencionar a integração de ações intersetoriais, deve ser interpretado de modo restritivo, no sentido de **colaboração técnica** — ou seja, de apoio à construção de estratégias de acessibilidade e inclusão — e não como atribuição de gestão de políticas públicas. A articulação entre educação, saúde, assistência social e demais áreas é responsabilidade dos **entes federativos e das instâncias gestoras do sistema de ensino**, conforme a LDB.

19. Desse modo, a aplicação prática do Decreto deve preservar a natureza pedagógica do AEE, garantindo que sua atuação permaneça voltada à **mediação didático-pedagógica** e ao apoio direto aos processos de ensino e aprendizagem dos estudantes público da educação especial. A interação com outras políticas deve ocorrer de forma coordenada pelas secretarias e equipes gestoras, assegurando clareza de papéis e evitando sobreposições que fragilizem a governança da política educacional inclusiva. Essa interpretação harmoniza o Decreto com a LDB, a LBI e as diretrizes nacionais, reafirmando o caráter de **suporte especializado e colaborativo** do AEE dentro da escola comum.

20. Outro ponto importante: a interpretação do Decreto nº 12.686/2025 deve observar que a formação dos profissionais que atuam na educação especial é elemento **essencial à qualidade e à efetividade da inclusão**, não podendo ser compreendida de modo a flexibilizar requisitos já consolidados nas normas educacionais vigentes. Assim, a expressão “*preferencialmente*”, utilizada no art. 13 para a formação específica dos professores do Atendimento Educacional Especializado (AEE), deve ser entendida apenas como referência à possibilidade de adequação progressiva, e não como dispensa da formação exigida já no ordenamento jurídico. O dispositivo precisa ser aplicado em consonância com a Resolução CNE/CEB nº 4/2009, que estabelece a **obrigatoriedade de formação específica** para atuação no AEE, dada a complexidade técnica e pedagógica da função.

21. Nesse sentido, a correta aplicação do Decreto impõe leitura **integrada e coerente** com os princípios da valorização dos profissionais da educação e da garantia de atendimento educacional de qualidade. A exigência de formação adequada deve prevalecer para todos os profissionais, em especial para aqueles que desempenham funções diretamente relacionadas à mediação pedagógica, evitando interpretações que produzam assimetrias ou inversões de critério entre professores e profissionais de apoio. Trata-se de assegurar que o AEE seja conduzido por educadores qualificados, capazes de promover a acessibilidade curricular e o desenvolvimento pleno dos estudantes público da educação especial.

22. O decreto igualmente **mantém as possibilidades de apoio técnico e financeiro** às instituições especializadas, em conformidade com o **artigo 60 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** e o **artigo 213 da Constituição Federal**. O **artigo 19, incisos I e II**, prevê expressamente que a **União poderá repassar recursos** por meio do **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)** e do **Plano de Ações Articuladas (PAR)** para a implementação da **Política Nacional de Educação Especial Inclusiva**,

sem prejuízo da destinação de recursos já assegurados pelo Fundeb às instituições conveniadas.

23. Considerando as recentes discussões públicas e institucionais em torno da interpretação e dos efeitos do Decreto nº 12.686/2025, entende-se oportuno registrar esclarecimentos técnico-jurídicos adicionais voltados à análise de eventuais iniciativas legislativas. O objetivo é delimitar a necessária conformidade normativa dentro do sistema jurídico nacional com o marco constitucional e convencional vigente e prevenir interpretações dissociadas dos princípios estruturantes da política nacional de educação inclusiva.

24. Nesse trilhar, é indispensável destacar que qualquer iniciativa legislativa que proponha a criação de estruturas educacionais paralelas ou especializadas, distintas da rede regular de ensino, ainda que com o propósito de ampliar o atendimento às pessoas com deficiência, **contraria o princípio da inclusão plena**, previsto no **artigo 208, inciso III, da Constituição Federal**, e no **artigo 24 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Ambos os dispositivos asseguram o **atendimento educacional especializado preferencialmente na rede regular**, vedando a instituição de sistemas **segregados ou substitutivos** da escolarização comum.

25. Modelos legislativos que segmentam o atendimento por tipo de deficiência ou transtorno, ou que condicionam a presença do estudante a **estruturas adicionais permanentes** — como a exigência de docentes fixos, mediadores ou profissionais específicos por sala —, **divergem do princípio das adaptações razoáveis** e do dever de que **o sistema de ensino se adapte às necessidades do estudante, e não o contrário**. Do ponto de vista pedagógico e jurídico, tais previsões **reintroduzem a lógica de atendimento segmentado**, já superada pela legislação nacional e pelos tratados internacionais de direitos humanos.

26. De igual modo, propostas que impliquem a criação de **centros ou espaços especializados de convivência, educação ou lazer** resultam, na prática, na **manutenção de estruturas segregadas**, incompatíveis com a **política de educação inclusiva vigente**. O fundamento jurídico da política educacional brasileira é a **oferta de apoio pedagógico individualizado** no contexto da **escola pública comum**, conforme disciplinado no **Decreto nº 12.686/2025** e reafirmado pelos **Enunciados nº 08 e 09/2023 da COPEDUC**.

27. A justificativa frequentemente apresentada em favor de tais medidas - de que a escola pública não dispõe de condições estruturais ou profissionais adequadas - **não encontra amparo constitucional**. A insuficiência de estrutura não autoriza a **instituição de sistemas paralelos**, mas impõe ao Estado o dever de **fortalecer a educação básica pública**, mediante **formação continuada dos profissionais, financiamento adequado, acessibilidade física e pedagógica e implementação efetiva das políticas inclusivas já previstas no ordenamento jurídico**. Assim, reafirma-se o dever estatal de garantir a **universalidade e a qualidade da escola pública comum**, como espaço de **convivência, aprendizagem e cidadania para todos os estudantes**.

28. A justificação do projeto de decreto legislativo invoca, ainda, o artigo 60 da Lei de Diretrizes e Bases e o artigo 213 da Constituição Federal para afirmar que as instituições especializadas devem receber apoio técnico e financeiro do Poder Público, mas omite que o decreto não suprimiu essa possibilidade. O artigo 19, incisos I e II, do decreto estabelece expressamente que o apoio da União para implementação da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva poderá ocorrer por meio de repasse de recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola e do Plano de Ações Articuladas.

29. Diante do exposto, a Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG), por intermédio do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) e de sua Comissão Permanente de Educação (COPEDEC), reitera o compromisso institucional do Ministério Público com a consolidação da educação inclusiva como direito humano fundamental e expressão concreta do princípio da igualdade material e reconhece os avanços trazidos pelo Decreto nº 12.686/2025.

30. Repudia-se, outrossim, sob os pontos de vista jurídico e pedagógico, quaisquer iniciativas normativas ou administrativas que representem retrocesso na efetivação desse direito, especialmente aquelas que reinstaurem modelos segregacionistas, reforcem concepções superadas de caráter médico ou assistencialista da deficiência, ou que, de qualquer modo, enfraqueçam a escola pública como espaço universal de formação, convivência e cidadania.

31. Tais iniciativas mostram-se incompatíveis com o paradigma social da deficiência consagrado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, que orientam a atuação estatal e institucional no sentido da plena participação de todos os estudantes na vida escolar e comunitária, sob bases de igualdade, acessibilidade e respeito à diversidade humana e se configuram inconstitucionais.

Brasília/DF, 23 de outubro de 2025.

GEORGES CARLOS FREDDERICO MOREIRA SEIGNEUR

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Presidente do CNPG

LEDA MARA NASCIMENTO ALBUQUERQUE

Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Amazonas
Presidente do GNDH