



A EXORBITÂNCIA REGULAMENTAR NA INCLUSÃO: ANÁLISE DO DECRETO FEDERAL Nº 12.686/2025 E O RISCO DE RETROCESSO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Francisco Hermison Monteiro do Vale¹

INTRODUÇÃO

O Decreto Federal nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, o qual institui a nova Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI) e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, constitui um diploma legal que reacende o debate sobre o sistema educacional brasileiro à luz dos direitos das pessoas vulneráveis. Esse ato normativo, ao revogar expressamente o Decreto nº 7.611/2011 (Brasil, 2025; Brasil, 2011), sinaliza uma mudança na abordagem do setor, visto que parte de um modelo que, na prática, permitiu a coexistência de apoio estatal tanto à inclusão na escola comum quanto às instituições especializadas (Brasil, 2011), para promover uma centralização do esforço e do financiamento federal na rede regular de ensino (Brasil, 2025).

O principal questionamento jurídico que recai sobre o novo decreto não reside em suas diretrizes inclusivas, uma vez que elas se alinham à Constituição Federal (Brasil, 1988), à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) (Brasil, 2009) e à Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) (Brasil, 2015). A controvérsia, na verdade, centra-se na sua capacidade de gerar insegurança jurídica, retrocesso social e, potencialmente, ilegalidade, ao tangenciar o financiamento das matrículas de alunos em instituições especializadas, como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes) e as Fundações Pestalozzi (Brasil, 2025; Arns, 2025).

Dessa forma, o presente artigo objetivou realizar uma análise jurídica e comparativa da PNEEI de 2025 em contraste com a política anterior. Para isso,

¹ Especialista em Tutoria em Educação a Distância pela UFMS, Vice-Coordenador no NAPNE do IFCE, Maranguape, CE. fhmonteirodovale@gmail.



o estudo delineou os avanços da nova norma na perspectiva do modelo biopsicossocial da deficiência e identificou os pontos de instabilidade normativa, especialmente no que tange ao princípio da proibição do retrocesso social e à Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Brasil, 2020).

RESULTADOS E/OU DISCUSSÕES

1 O arcabouço normativo e a inclusão como mandamento constitucional

O sistema educacional brasileiro para pessoas com deficiência sustenta-se em um arcabouço rígido. Nesse contexto, a CDPD encontra-se internalizada como norma constitucional (Brasil, 2009), a qual impõe a garantia de um "sistema educacional inclusivo em todos os níveis" (CDPD, Art. 24). Além disso, a LBI reforça essa visão, uma vez que exige a eliminação de barreiras, bem como a provisão de apoios e de acessibilidade educacional (Brasil, 2015). Por conseguinte, o Decreto nº 12.686/2025, ao instituir a PNEEI, reafirma essa obrigação e foca na matrícula dos estudantes em classes comuns do ensino regular (Brasil, 2025; CNTE, 2025).

Em contrapartida, o Decreto nº 7.611/2011, atualmente revogado (Brasil, 2025), regulamentou a Política de 2008. Esse documento reconheceu, para fins de educação especial, as matrículas em classes comuns, em classes especiais e em escolas especiais ou especializadas (Brasil, 2011). Tal disposição consistiu no elemento que conferiu segurança e amparo legal para o apoio financeiro a modelos de atendimento não exclusivamente inclusivos. Dessa forma, a referida norma manteve o princípio da liberdade de escolha da família para os casos que exigiram maior complexidade de suporte.

2 Avanços normativos: desmedicalização e qualificação

Do ponto de vista jurídico-pedagógico, a PNEEI de 2025 implementa

avanços significativos e alinha-se diretamente ao modelo biopsicossocial da LBI. Nesse contexto, o Decreto afasta a exigência de laudo médico ou de diagnóstico como condição *sine qua non* para o acesso ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) ou ao Profissional de Apoio Escolar (Brasil, 2025; Rede-In, 2025). Essa medida combate uma barreira burocrática e financeira, uma vez que prioriza a identificação dos obstáculos e a provisão de suporte com base nas necessidades reais dos estudantes.

Além disso, a nova normativa estabelece a primazia do Estudo de Caso (EC) e do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) como documentos obrigatórios, individualizados e de natureza pedagógica (Brasil, 2025). O PAEE possui a finalidade de orientar o trabalho desenvolvido tanto na sala de aula comum quanto no AEE, o que torna o diagnóstico clínico apenas um instrumento subsidiário (Brasil, 2025; CNTE, 2025).

Por fim, cabe destacar que, pela primeira vez em âmbito regulamentar, o documento estabelece a formação mínima obrigatória para o Profissional de Apoio Escolar e para o docente do AEE. Tal exigência configura-se como uma medida crucial para garantir a qualidade do atendimento educacional inclusivo (Rede-In, 2025).

3 Retrocessos, riscos e insegurança jurídica: o conflito com o Fundeb

O elemento de maior instabilidade jurídica do Decreto nº 12.686/2025 reside na revogação do Decreto nº 7.611/2011 e na sua consequente omissão em garantir o apoio federal explícito à modalidade especializada, o que gera um risco de ilegalidade por exorbitância do poder regulamentar.

Nesse contexto, a Lei nº 14.113/2020 (Fundeb) estabelece que o cômputo de matrículas para fins de distribuição de recursos inclui as matrículas de pessoas com deficiência na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais, bem como em escolas especiais ou especializadas (Brasil, 2020). Essa lei federal superior assegura o financiamento das entidades especializadas conveniadas que prestam o atendimento educacional (CNTE,

2025).

No entanto, o artigo 19 do Decreto nº 12.686/2025 restringe o apoio financeiro da União a ações voltadas para a implementação da PNEEI, com foco na inclusão na rede regular de ensino (Brasil, 2025). A revogação do Decreto de 2011, o qual previu explicitamente o apoio técnico e financeiro do poder público às instituições especializadas conveniadas (Brasil, 2011), combinada com a restrição do apoio federal no novo texto, cria um vácuo que é interpretado como uma tentativa de excluir as escolas especiais independentes do acesso a recursos federais de apoio (Haully, 2025).

Cabe ressaltar que um decreto, enquanto norma regulamentar, não pode inovar ou restringir o escopo de financiamento estabelecido por uma lei federal (Fundeb). Ao tentar limitar o apoio a uma modalidade de oferta que a referida lei reconhece e financia, o Poder Executivo exorbita seu poder regulamentar de forma ultra vires. Essa ação gera a principal insegurança jurídica sobre o tema e consolida a base para os Projetos de Decreto Legislativo (PDL) que buscam sustar os seus efeitos (Arns, 2025).

Por fim, essa restrição implícita no apoio federal às escolas especializadas, se concretizada, compromete o princípio da proibição do retrocesso social, ao reduzir o nível de proteção e o financiamento de serviços essenciais já consolidados. Ademais, a medida compromete a liberdade de escolha da família, a qual deve ter garantido o direito de optar pelo modelo de atendimento mais adequado para as deficiências de alta complexidade, desde que o Estado garanta a manutenção da oferta (Sousa, 2025; Haully, 2025).

4 O dilema da governança e a paralisia

Embora o Decreto nº 12.686/2025 preveja maior regulamentação e fiscalização para as instituições conveniadas, ao exigir o uso do Estudo de Caso e do PAEE (CNTE, 2025), a ausência de portarias normativas detalhadas pelo Ministério da Educação (MEC) sobre a operacionalização desses instrumentos e sobre os indicadores de governança gera uma paralisia administrativa nas redes



de ensino (Sinpro-DF, 2025). Essa inércia regulamentar compromete o princípio da eficácia e da segurança jurídica (Brasil, 1988), o que retarda a efetivação da própria política que se propõe a ser inclusiva.

CONSIDERAÇÕES

O Decreto nº 12.686/2025 representa um paradoxo normativo no campo do direito das pessoas vulneráveis. Por um lado, constitui um avanço progressista na operacionalização do modelo inclusivo, ao desmedicalizar o acesso ao apoio e ao exigir maior rigor pedagógico e qualificação profissional. Por outro lado, a forma como a revogação do decreto anterior ocorreu e a omissão de um apoio explícito da União às instituições especializadas geram um grave risco de retrocesso e de ilegalidade.

Nesse sentido, a instabilidade jurídica decorrente do conflito entre a referida norma e a Lei do Fundeb exige uma correção urgente por parte do Poder Executivo, sob pena de sustação pelo Poder Legislativo ou de judicialização. Para garantir a verdadeira inclusão, a qual se configura como um sistema não excludente, e para proteger os direitos das pessoas com deficiência, compreende-se que o texto normativo deve reafirmar o apoio técnico e financeiro federal às escolas especiais conveniadas. Tal medida ocorre em observância à Lei nº 14.113/2020 e aos princípios constitucionais da liberdade de escolha e da não regressão social.

Por fim, conclui-se que a política de inclusão deve ser radical ao garantir o acesso à escola comum, mas jamais excludente em sua oferta, sob pena de inviabilizar o atendimento àqueles que mais necessitam.

REFERÊNCIAS

ARNS, Flávio. **Projeto de Decreto Legislativo nº 845/2025**. Susta os efeitos do Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->



getter/documento?dm=10082378&disposition=inline. Acesso em: 17 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 21 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 25 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 7 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 26 ago. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Nota pública**: o novo decreto da educação especial. Decreto 12.686: conceito excludente na Educação Especial não pode prevalecer. Brasília: CNTE, 29 out. 2025. Disponível em: <https://cnte.org.br/noticias/decreto-12-686-conceito-excludente-na-educacao-especial-nao-pode-prevalecer-5510>. Acesso em: 17 nov. 2025.

HAULY, Luiz Carlos. **Projeto de Decreto Legislativo nº 853/2025**. Revogação do Decreto nº 7.611/2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025.



Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3027453&filename=Tramitacao-PDL%20853/2025. Acesso em: 17 nov. 2025.

REDE BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (Rede-In).

Nota de apoio ao Decreto nº 12.686/2025. Brasília: Rede-In, 20 out.

2025. Disponível em: https://ampid.org.br/site2020/wp-content/uploads/2025/10/NOTA-DE-APOIO-AO-DECRETO-No-12.686_2025.pdf. Acesso em: 17 nov. 2025.

SOUSA, Gilson de. Governo Federal volta atrás e anuncia reeditar o decreto que afetava o trabalho das APAEs. **Deputado Gilson de Souza**, Anápolis, 2025. Disponível em: <https://deputadogilsondesouza.com.br/governo-federal-volta-atras-e-anuncia-reedicao-do-decreto-que-afetava-o-trabalho-das-apaes/>. Acesso em: 17 nov. 2025.