

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2026

Susta a eficácia da Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva – PNEEI e sobre a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva – Reneei.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada, com fundamento no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a eficácia da Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026, expedida pelo Ministério da Educação.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Constituição Federal estabelece, de forma clara e inequívoca, o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes da República. O art. 87, parágrafo único, inciso II, da CF confere aos Ministros de Estado a competência para expedir instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos. Contudo, essa atuação está limitada ao espaço deixado pela norma de hierarquia superior. O Poder Executivo não detém da competência de criar direito novo, não pode inovar na ordem jurídica e, acima de tudo, não pode impor obrigações ou interpretações que a lei ou o decreto presidencial não previram.

Quando o Poder Executivo vai além e exorbita dessa função, o remédio constitucional, para tanto, está previsto no art. 49, inciso V, da CF, que confere competência exclusiva ao Congresso Nacional:

“V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

A Portaria MEC nº 421/2026 é um ato normativo oriundo de autoridade ministerial, portanto, sua sustação por meio de Decreto Legislativo é o veículo adequado e urgente, pois o texto extravasou os limites regulamentares, que veda a inovação na ordem jurídica em sentido contrário à lei por meio de atos administrativos.

O primeiro grande vício perceptível da Portaria, é sua afronta direta ao princípio federativo, consagrado no art. 1º e no art. 18 da CF, que garante a autonomia política, administrativa e financeira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Portaria, ora aqui discutida, criou instâncias de natureza executiva regionais, como os Centros de Referência em Formação Continuada e em Serviço nas Unidades da Federação (Art. 17) e os Núcleos Intersetoriais nas regionais de ensino (Arts. 27 e 28). Embora o texto mencione, de forma genérica, que haverá “apoio técnico e financeiro” do Ministério da Educação (Arts. 21 e 28, § 1º), a norma impõe uma pesada estrutura de governança local sem detalhar a cobertura integral desses custos, transferindo encargos operacionais aos cofres dos entes locais e gerando potenciais conflitos com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no tocante à "ajuda de custos" jogada para regulamentação posterior (Art. 33).

Ademais, ao compulsar os arts. 29 e 31 da Portaria, verifica-se que determina-se que os Coordenadores de Intersetorialidade serão, obrigatoriamente, servidores efetivos das secretarias estaduais e distrital de educação. Logo em

seguida, o parágrafo único do mesmo artigo confere à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (Secadi), um braço interno do MEC federal, a competência exclusiva para indicar esses coordenadores:

“Art. 29. Os Coordenadores de Intersetorialidade serão servidores efetivos das secretarias estaduais e distrital de educação.

Parágrafo único. À Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão compete a indicação dos Coordenadores de Intersetorialidade

[...]

Art. 31. Os Agentes Intersetoriais de Educação Especial Inclusiva serão servidores das secretarias estaduais, distrital ou municipais de educação.”

Essa previsão invade claramente a competência da gestão de pessoal dos Estados e do DF. Um Ministério não possui competência legal ou constitucional para indicar, manejar ou dispor sobre a lotação de servidores estatutários pertencentes aos quadros de outras esferas de governo. Quem possui o poder de direção sobre o servidor estadual é o respectivo Secretário ou Governador, e jamais uma Secretaria do Ministério da Educação, ainda menos, por se tratar de pertencente de Poder Executivo.

Da mesma forma, o art. 31, § 1º, interfere na autonomia das entidades representativas locais (Consed, Undime e Consec) ao ditar competências de indicação de pessoal (Agentes Intersetoriais), os quais também deverão ser servidores das redes locais. O MEC agiu como se a administração pública brasileira fosse unitária e centralizada, ignorando que os entes subnacionais possuem autonomia para gerir seus próprios funcionários e organizar seus serviços públicos.

Além de violar a divisão de poderes entre os entes da federação, a Portaria comete um grave vício material ao tentar redefinir a própria essência da Educação Especial. Vejamos o que prevê o art. 2º:

“Art. 2º A modalidade da educação especial será ofertada de maneira transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, com vistas a garantir recursos e serviços educacionais para apoiar, complementar e suplementar o processo de escolarização.”

Essa redação reduz a educação especial a um simples conjunto de serviços de apoio, retirando o reconhecimento de sua capacidade de oferta plena, autônoma e especializada.

Essa interpretação é, inclusive, contrária ao art. 58 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996):

“Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.” (Grifo nosso)

A lei descreve as escolas especializadas e as garante como um direito do estudante. A Portaria, portanto, contraria a norma geral vigente ao restringir a modalidade à complementação e suplementação.

O art. 60 da LDB é ainda mais explícito ao determinar que os órgãos normativos estabelecerão critérios para o apoio técnico e financeiro às

instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial. A referência legal a uma atuação exclusiva pressupõe que essas instituições realizam a escolarização regular daqueles que dela necessitam, e não meros atendimentos de contraturno:

“Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.”

Além disso, a Portaria que supostamente regulamenta o Decreto nº 12.686/2025, alterado pelo Decreto nº 12.773/2025, contraria o texto do Decreto que prevê expressamente em seu art. 3º, inciso X, como diretriz, o apoio técnico e financeiro às instituições especializadas e com atuação exclusiva. Indo além, o art. 4º-A do mesmo decreto autoriza os Estados, o DF e os Municípios a organizarem a educação especial por meio de parcerias e convênios com essas instituições privadas sem fins lucrativos. A Portaria entra, assim, em rota de colisão com o próprio decreto de nível hierárquico superior que lhe serviu de fundamento.

Em abril de 2026, a Advocacia-Geral da União (AGU), manifestando-se perante o STF nos autos da ADI nº 7.796, defendeu categoricamente que “há permissão normativa para que os serviços de educação especial sejam ofertados por instituições privadas, sem fins lucrativos, especializadas (...)” e que esse apoio técnico e financeiro afasta a premissa de que tais medidas configurariam segregação.

Portanto, enquanto a AGU defende no STF a legitimidade e a constitucionalidade das escolas especializadas como parte integrante do sistema inclusivo, o MEC edita uma portaria na contramão do defendido. Essa falta de

sintonia demonstra que a Portaria não representa a política pública juridicamente correta adotada pelo próprio Executivo.

Conforme o Censo Escolar 2024 (Inep/MEC), o Brasil possui mais de 2 milhões de matrículas na educação especial, sendo que cerca de 153.133 estudantes (7,4%) encontram-se matriculados exclusivamente em escolas especializadas. Esse público é composto justamente por estudantes com deficiências múltiplas e severas, para os quais a escola comum não oferece o suporte intensivo necessário. O mesmo Censo aponta que apenas um em cada três estabelecimentos de ensino regular com matrículas da educação especial oferece o serviço de Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno.

No âmbito da Rede APAE, qual seja, a maior rede de atenção às pessoas com deficiência do mundo, são mais de 110.000 estudantes com deficiência intelectual e múltipla profunda dependendo exclusivamente do atendimento especializado em mais de 2.300 unidades espalhadas pelo país.

O imposto pela Portaria MEC nº 421/2026 afeta tanto financeiramente quanto administrativamente essas entidades, pois ao não reconhecê-las como espaços de escolarização autônoma, põe em risco sua elegibilidade para o recebimento de recursos públicos, credenciamentos e contagem de fundos como o Fundeb. Não se mostra coerente excluir as APAES do ensino especial, haja vista o papel importantíssimo dessas unidades.

Ante o exposto, ao exorbitar do poder regulamentar, invadir a competência de Estados e Municípios, atropelar decretos superiores, ignorar a manifestação da própria AGU e atacar o atendimento especializado que protege os alunos mais vulneráveis do Brasil, o MEC deixou esta Casa sem alternativa a não ser o uso do remédio constitucional da sustação.

A aprovação deste PDL é uma medida de preservação do Estado Democrático de Direito, de respeito ao pacto federativo e, acima de tudo, de proteção à dignidade das pessoas com deficiência e de suas famílias.

Pelas razões expostas, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta matéria.

Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

Senador SERGIO MORO
PL/PR