

UM ANO DA NOVA PNEEI: DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO E O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO

RESUMO

Ao completar seu primeiro ano de vigência, a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI) oferece oportunidade para examinar como seus instrumentos respondem a desafios já identificados nas redes de ensino. A relevância do tema para os Tribunais de Contas decorre não apenas da dimensão social do direito à educação inclusiva, mas também de sua relação com planejamento público, alocação de recursos, capacidade administrativa, prestação de serviços e monitoramento de resultados. A crescente presença de demandas relacionadas à educação especial no Poder Judiciário evidencia a relevância e a complexidade do problema e sinaliza que questões relacionadas à garantia do direito à educação especial inclusiva têm ultrapassado o âmbito administrativo e alcançado a esfera judicial. Esse cenário ganha maior importância diante de evidências produzidas em municípios paulistas, que identificaram a persistência da exigência de laudo médico para acesso ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) e fragilidades nos processos de investigação e identificação das necessidades educacionais dos estudantes. Em conjunto, esses elementos reforçam a necessidade de atenção à capacidade das redes de ensino de reconhecer as necessidades dos estudantes e convertê-las, em tempo adequado, em respostas administrativas e apoios efetivamente disponibilizados. Diante desse cenário, o artigo analisa como o Estudo de Caso e sua articulação com o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e o Plano Educacional Individualizado (PEI) buscam estruturar o percurso entre identificação das necessidades, planejamento e definição dos apoios. Conclui-se que o desafio da implementação ultrapassa a existência formal dos instrumentos da política e alcança a capacidade das redes de ensino de transformar necessidades identificadas em respostas administrativas e apoios efetivamente disponibilizados aos estudantes. Para o controle externo, esse percurso oferece elementos para o acompanhamento da estruturação, da execução e dos resultados da política pública.

Palavras-chave: Educação Especial Inclusiva. Implementação de Políticas Públicas. Tribunais de Contas. Judicialização da Educação. PNEEI.

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2026, a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), instituída pelo Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, completa seu primeiro ano de vigência. A política tem por finalidade garantir o direito à educação em sistema educacional inclusivo aos estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, assegurando condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem (Brasil, 2025a).

O marco de um ano oferece oportunidade para uma reflexão que ultrapassa a edição de novas normas. A distância entre o reconhecimento formal de direitos e sua concretização no cotidiano das redes de ensino não constitui problema recente, uma vez que a existência da norma, por si só, não assegura sua implementação, dependente da interação entre diferentes atores, contextos e condições institucionais (Salinas, 2012; Lotta, 2021).

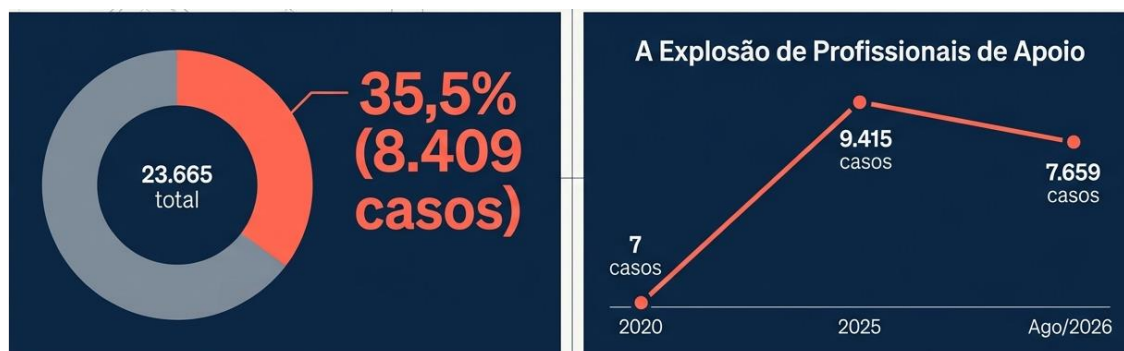
Evidências produzidas anteriormente à instituição da PNEEI, inclusive em pesquisas científicas desenvolvidas por integrantes do corpo técnico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), já apontavam fragilidades nesse processo. Pesquisa realizada em municípios paulistas identificou dificuldades na identificação dos estudantes que necessitavam de suporte educacional, persistência da exigência de laudo médico para acesso a recursos e serviços e necessidade de critérios mais consistentes, protocolos estruturados e qualificação profissional (Ciabatari, 2025).

Em perspectiva convergente, Ciabatari et al. (2024) discutiram a dependência do diagnóstico clínico como porta de entrada para recursos da educação especial e a necessidade de fortalecer mecanismos de avaliação pedagógica capazes de orientar o atendimento educacional, preservando a função complementar, e não condicionante, do diagnóstico. A questão alcança também a capacidade de gestão das políticas educacionais: Ciabatari e Yamamoto (2025) destacaram a relevância de protocolos intersetoriais, da estruturação dos processos avaliativos, da formação dos profissionais e da articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social.

A essas fragilidades soma-se outra dimensão relevante do problema: a presença de demandas relacionadas à educação especial no Poder Judiciário. Dados extraídos do DataJud/CNJ, considerando a Justiça Estadual de São Paulo e as incidências de assuntos em casos novos, mostram que, em 2026, até 31 de agosto, foram registradas 23.665 incidências vinculadas ao Direito à Educação (código 12775) e seus assuntos

subordinados, das quais 8.409 correspondiam à Educação Especial (código 12796), o equivalente a aproximadamente 35,5% daquele total. Entre essas demandas, chama atenção o assunto “Profissionais de Apoio” (código 12827), cujos casos novos passaram de 7, em 2020, para 9.415, em 2025; em 2026, até 31 de agosto, já haviam sido registrados 7.659 casos novos (CNJ, 2026).

Figura 1 – Judicialização da Educação Especial na Justiça Estadual de São Paulo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do DataJud/CNJ (2026).

Nota: Dados extraídos do DataJud/CNJ para a Justiça Estadual de São Paulo. Os dados de 2026 referem-se ao período até 31 de agosto. Os valores relativos a Direito à Educação e Educação Especial correspondem a incidências de assuntos em casos novos e não necessariamente a processos judiciais distintos. Consulta realizada em 30 de setembro de 2026.

Esses dados devem ser interpretados com cautela. As informações do CNJ não permitem, isoladamente, atribuir a judicialização a falhas específicas da gestão educacional nem estabelecer relação causal com a ausência ou inadequação dos instrumentos de implementação da política. Além disso, os dados agregados de Direito à Educação e Educação Especial correspondem a incidências de assuntos em casos novos, não necessariamente a processos judiciais distintos. Ainda assim, a presença dessas demandas suscita uma questão relevante para a implementação da PNEEI: em que medida as redes de ensino estão estruturadas para identificar as necessidades dos estudantes e transformá-las, em tempo adequado, em respostas administrativas efetivas?

É diante desse conjunto de questões que o desenho da nova PNEEI assume particular relevância. O Decreto nº 12.686/2025, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.773/2025, confere centralidade ao Estudo de Caso como etapa inicial do processo de identificação das demandas, barreiras, potencialidades e necessidades de apoio do estudante. Seus resultados fundamentam o Plano de Atendimento Educacional

Especializado (PAEE) e o Plano Educacional Individualizado (PEI), estruturando um percurso entre identificação, planejamento e definição dos apoios educacionais.

Nesse contexto, o artigo busca responder à seguinte questão: em que medida os instrumentos instituídos ou reforçados pela nova PNEEI respondem a desafios de implementação anteriormente identificados e como a judicialização da educação especial pode contribuir para a identificação de questões relevantes à gestão pública e ao controle externo?

Para tanto, adota-se abordagem documental e descritiva, colocando evidências empíricas produzidas anteriormente à instituição da PNEEI em diálogo com os instrumentos previstos pela nova política e, em perspectiva complementar, examinando dados públicos do DataJud/CNJ sobre a judicialização da educação especial no Estado de São Paulo. Não se pretende, após apenas um ano de vigência, avaliar os resultados da PNEEI nem estabelecer relação causal entre seus instrumentos e a judicialização, mas analisar como seu desenho responde a problemas previamente identificados e quais elementos podem subsidiar o acompanhamento de sua implementação.

2 DA PREVISÃO NORMATIVA À IMPLEMENTAÇÃO: O PERCURSO PROPOSTO PELA PNEEI

A Política Nacional de Educação Especial Inclusiva – PNEEI (Brasil, 2025), ao completar seu primeiro ano de vigência, dialoga diretamente com parte das fragilidades anteriormente identificadas na implementação da educação especial ao conferir centralidade ao Estudo de Caso. O Decreto nº 12.686/2025 o estabelece como etapa inicial necessária à identificação do estudante como público da educação especial, compreendendo a identificação das demandas individuais, a análise das barreiras e do contexto, o reconhecimento das potencialidades e necessidades de apoio e a definição de estratégias e recursos de acessibilidade destinados à eliminação dessas barreiras (Brasil, 2025a).

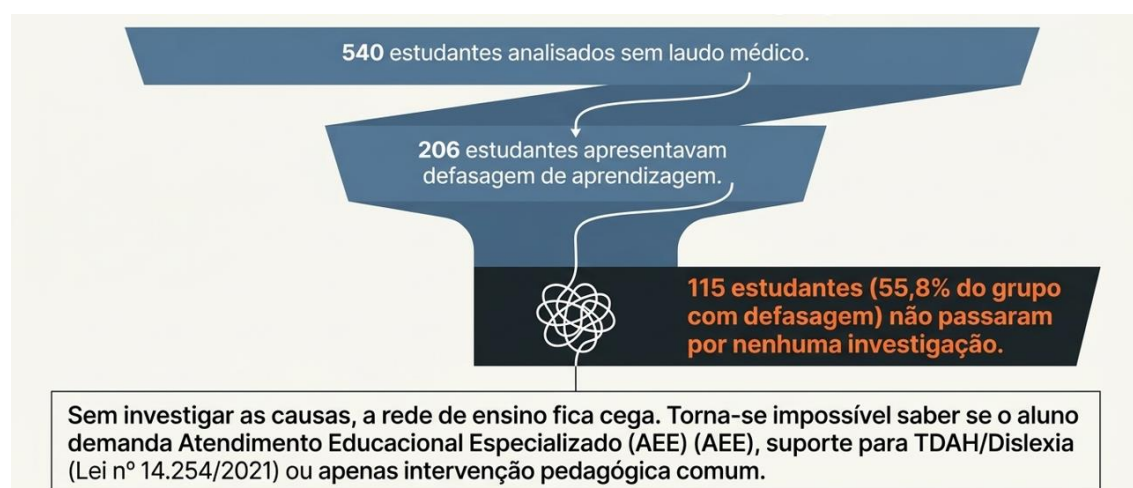
A estruturação desse processo assume particular relevância diante da distância anteriormente observada entre a previsão normativa e as práticas adotadas pelas redes de ensino. A não exigência de diagnóstico ou laudo médico para acesso ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) já havia sido estabelecida pela Nota Técnica nº 04/2014/MEC/SECADI/DPEE, segundo a qual o laudo médico não constitui

documento imprescindível para o atendimento, por se tratar de serviço de natureza pedagógica e não clínica (Brasil, 2014). Apesar dessa orientação, estudos anteriores apontavam a persistência da solicitação do laudo médico e dificuldades das redes de ensino nos processos de avaliação e identificação pedagógica dos estudantes público-alvo da educação especial (Pletsch; Paiva, 2018; Fontoura; Sardagna, 2021; Ciabatari et al., 2024).

Nesse mesmo sentido, pesquisa realizada em municípios paulistas identificou que 55,6% dos representantes das Secretarias Municipais de Educação (SME) e 73,7% dos demais profissionais da educação (DPE) afirmaram que o laudo médico era exigido para a matrícula no AEE (Ciabatari, 2025). Os resultados reforçam a existência de um descompasso entre a orientação normativa e sua implementação no âmbito das redes de ensino.

A análise individualizada de 565 estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, realizada em dez municípios paulistas, acrescentou outra dimensão ao problema. Entre os 540 estudantes sem laudo médico, 206 apresentavam defasagem de aprendizagem. Desses, 115 — 55,8% dos estudantes com defasagem e sem laudo — não haviam passado por investigação destinada a identificar as possíveis causas das dificuldades observadas (Ciabatari, 2025).

Figura 2 – Investigação das possíveis causas da defasagem de aprendizagem entre estudantes sem laudo médico



Fonte: Elaboração própria, com base em Ciabatari (2025).

Como evidencia a Figura 2, o ponto central não está em presumir que os estudantes com defasagem de aprendizagem fossem público da educação especial ou

necessitassem de AEE, mas na ausência de investigação das possíveis causas das dificuldades. Sem essa etapa, torna-se limitada a identificação das necessidades do estudante e, conseqüentemente, a definição da resposta educacional adequada..

O achado relevante está justamente na **ausência de investigação**. Sem identificar as causas das dificuldades e as necessidades específicas de cada estudante, não era possível determinar se demandavam AEE, acompanhamento integral (assegurado pela Lei nº 14.254/2021 aos educandos com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem), outras intervenções pedagógicas ou respostas articuladas com outras políticas públicas (Brasil, 2021). A lacuna identificada, portanto, não consiste na ausência de encaminhamento de todos esses estudantes ao AEE, mas na insuficiência de processos capazes de investigar suas necessidades e orientar a resposta educacional adequada (Ciabatari, 2025).

A PNEEI, portanto, não inaugura a dispensa do laudo médico. A alteração relevante está na maior estruturação normativa do processo educacional destinado a identificar o estudante, as barreiras por ele enfrentadas e os apoios necessários. Nesse arranjo, informações provenientes de avaliação clínica ou biopsicossocial podem subsidiar a análise, quando necessárias, sem substituir a avaliação de natureza educacional nem constituir condição para a oferta do AEE. A própria necessidade de profissional de apoio escolar deve ser avaliada a partir do Estudo de Caso, independentemente de diagnóstico, laudo, relatório ou outro documento emitido por profissional de saúde (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Brasil, 2026a).

O Estudo de Caso passa, assim, a integrar um percurso que articula identificação, planejamento e resposta educacional. Seu resultado fundamenta o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e o Plano Educacional Individualizado (PEI), aproximando a identificação das barreiras e necessidades da definição dos recursos, serviços e apoios requeridos pelo estudante. Esse percurso foi posteriormente detalhado na regulamentação da PNEEI editada pelo Ministério da Educação em 2026, que reforça a articulação entre a identificação das necessidades educacionais, o planejamento dos apoios e sua implementação no contexto escolar (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b; Brasil, 2026a).

Contudo, a instituição de novos instrumentos e o reforço normativo de mecanismos já existentes não asseguram, por si sós, sua efetividade. O PAEE e o PEI já integravam o conjunto de instrumentos utilizados na educação especial antes da atual PNEEI, e pesquisa realizada sob a vigência da política anterior revelou fragilidades em

sua implementação, inclusive a não elaboração desses planos para parte dos estudantes matriculados no AEE (Ciabatari, 2025).

A novidade deve ser compreendida, portanto, menos pela existência isolada desses planos e mais pela tentativa de articulá-los em um percurso estruturado, iniciado pela identificação das barreiras e necessidades e orientado à definição dos apoios. Sua efetividade dependerá da incorporação desse percurso às rotinas das redes e das escolas e, sobretudo, da capacidade de converter necessidades identificadas e apoios planejados em recursos, serviços e medidas efetivamente disponibilizados aos estudantes.

É nesse percurso entre a identificação da necessidade e a efetiva disponibilização do apoio que os dados de judicialização apresentados na introdução ganham relevância. A presença de demandas relacionadas à educação especial no Poder Judiciário, especialmente aquelas classificadas no assunto “Profissionais de Apoio”, não permite concluir, isoladamente, pela existência de falhas na implementação da política. Contudo, evidencia que questões relacionadas à oferta de apoios educacionais têm sido submetidas à apreciação judicial e reforça a importância de examinar como as redes de ensino identificam essas necessidades, definem as respostas administrativas e asseguram sua disponibilização em tempo adequado (CNJ, 2026).

Após o primeiro ano da PNEEI, a análise desloca-se, assim, da existência formal dos instrumentos para seu funcionamento concreto. Algumas questões tornam-se centrais: os estudantes que apresentam barreiras estão sendo adequadamente identificados? Suas necessidades estão sendo investigadas? Os apoios são definidos a partir dessa avaliação? E, sobretudo, aquilo que foi identificado e planejado chega efetivamente ao estudante?

Responder a essas questões interessa diretamente à gestão pública, responsável por organizar os processos de identificação, planejar e assegurar recursos e apoios e acompanhar a execução e os resultados da política. Interessa também ao controle externo, não para substituir a avaliação pedagógica individual ou a apreciação judicial de direitos, mas porque a implementação da PNEEI envolve planejamento público, alocação de recursos, capacidade administrativa, prestação de serviços e monitoramento de resultados.

Nesse contexto, os dados de judicialização podem constituir uma das fontes para a identificação de temas e áreas de risco relevantes à fiscalização, sem que deles se presuma, automaticamente, a existência de irregularidade ou falha administrativa. É justamente a distância entre a necessidade identificada, o apoio

planejado e a resposta efetivamente entregue ao estudante que aproxima a implementação da PNEEI do campo de atuação do controle externo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro ano de vigência da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva ainda não permite avaliar seus resultados, mas possibilita examinar como seu desenho normativo dialoga com desafios de implementação anteriormente identificados. As evidências analisadas mostram que parte dessas dificuldades antecede a atual política e envolve não apenas a persistência da exigência de laudo médico, mas também fragilidades nos processos de identificação e investigação das necessidades educacionais dos estudantes.

Ao reforçar o Estudo de Caso e sua articulação com o PAEE e o PEI, a PNEEI procura estruturar um percurso entre identificação das necessidades, planejamento e definição dos apoios. O desafio, contudo, permanece no campo da implementação: incorporar esses instrumentos às rotinas das redes e das escolas e assegurar que as necessidades identificadas e os apoios planejados se convertam em respostas efetivamente disponibilizadas aos estudantes.

Nesse contexto, a judicialização acrescenta uma dimensão relevante à análise. Os dados apresentados não permitem atribuir as demandas judiciais a falhas específicas da gestão ou estabelecer relação causal com a implementação da PNEEI, mas evidenciam que questões relacionadas à educação especial e à oferta de apoios têm chegado ao Poder Judiciário. Podem, assim, contribuir para a identificação de temas que mereçam atenção da gestão pública e do controle externo, mesmo que sua ocorrência não seja tomada, por si só, como evidência de irregularidade.

Para o controle externo, o ponto central não está em substituir a avaliação pedagógica individual ou a apreciação judicial de direitos, mas em examinar as condições de implementação da política pública: se os processos estão estruturados, se as necessidades identificadas geram providências administrativas, se os recursos e apoios planejados são disponibilizados e se sua execução é acompanhada. Mais do que verificar a existência formal dos instrumentos, o desafio consiste em acompanhar o percurso entre o direito assegurado, a necessidade identificada, a resposta planejada e o apoio que efetivamente chega ao estudante.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Lei nº 14.254, de 30 de novembro de 2021.** Dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia ou Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) ou outro transtorno de aprendizagem. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=12686&ano=2025&ato=150gXWE9UNZpWT958>. Acesso em: 30 set. 2026.
- BRASIL. **Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025.** Altera o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12773.htm. Acesso em: 30 set. 2026.
- BRASIL. **Ministério da Educação. Portaria MEC nº 421, de 19 de maio de 2026.** Dispõe sobre a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e institui a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2026a.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Caderno de Gestão: Educação Especial Inclusiva.** Brasília, DF: MEC, 2026b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Nota Técnica nº 04/2014/MEC/SECADI/DPEE, de 23 de janeiro de 2014.** Orientação quanto a documentos comprobatórios de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no Censo Escolar. Brasília, DF: MEC, 2014.
- CIABATARI, Roberta Ramos. **Alunos invisíveis: entre a lei que inclui e a implementação que exclui nos municípios paulistas.** 2025. 92 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2025.
- CIABATARI, Roberta Ramos; BRUSCHI, Camila Gozzo; SEGALLA, Miriane de Freitas; SILVEIRA, Daniel Eustaquio da. Diagnóstico clínico na educação inclusiva: fator determinante ou excludente? In: CATARINO, João Ricardo; NOGUEIRA, Fernanda; GONÇALVES, Sónia P.; NUNES, Alexandre (coord.). **Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública na Lusofonia: olhares plurais sobre a sustentabilidade.** Lisboa: ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2024. DOI: 10.33167/978-989-646-187-4.

CIABATARI, Roberta Ramos; YAMAMOTO, Nan Huei Chang. Por que não alfabetizamos todos? Análise dos indicadores e suas correlações na educação paulista. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, São Paulo, 2. sem. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel de Estatísticas do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2026. Dados provenientes da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 30 set. 2026.

FONTOURA, Gabriela Prado da; SARDAGNA, Helena Venites. **Concepções acerca do laudo médico no processo de escolarização**. *Revista Educação Especial*, Santa Maria, v. 34, 2021. DOI: 10.5902/1984686X41866.

PLETSCH, Márcia Denise; PAIVA, Carla de. Por que as escolas continuam “laudando” alunos com deficiência intelectual? **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 31, n. 63, p. 1039–1054, out./dez. 2018. DOI: 10.5902/1984686X32902.