

Contribuição técnica do CONSED ao Substitutivo (PRL nº 2) ao PL nº 3.080/2020 - impacto federativo, financeiro e pedagógico da criação do “*profissional de apoio pedagógico*” sobre as redes estaduais de ensino.

O Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, entidade civil sem fins lucrativos que congrega e representa os titulares das 27 Secretarias Estaduais e Distrital de Educação do país, vem, respeitosamente, à presença de Vossas Excelências apresentar contribuição técnica ao Substitutivo (PRL nº 2, apresentado em 30/06/2026) ao Projeto de Lei nº 3.080, de 2020, e seus apensados, atualmente em exame perante esta Comissão Especial, com fundamento no art. 34, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

I. DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DA POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSED

O CONSED reconhece a relevância da consolidação, em estatuto próprio, dos direitos e garantias das pessoas com Transtorno do Espectro Autista, e reafirma seu compromisso permanente com a educação inclusiva, com a qualificação das redes públicas estaduais e com o fortalecimento do Atendimento Educacional Especializado. As redes estaduais respondem, segundo o Censo Escolar 2025 (Inep), pela oferta majoritária do ensino médio e por parcela relevante das matrículas dos anos finais do ensino fundamental, etapas em que a incidência de estudantes com deficiência, incluindo TEA, tende a se concentrar de forma crescente ao longo da trajetória escolar, e sobre as quais recairá, em primeiro e principal lugar, a execução concreta de qualquer obrigação criada pelo Substitutivo em exame.

É precisamente essa condição de executora principal da política, nas etapas de ensino médio e anos finais do fundamental, que legitima e reclama a manifestação técnica do CONSED nesta fase da tramitação, anterior à deliberação do parecer, cujo pronunciamento, na forma do art. 54, III, do Regimento Interno, possui caráter terminativo quanto às preliminares de constitucionalidade, juridicidade e adequação financeira e orçamentária, de modo que eventuais equívocos não corrigidos nesta etapa dificilmente poderão sê-lo em fase posterior.

I-a. DA URGÊNCIA DA MANIFESTAÇÃO E DO ESTÁGIO ATUAL DA TRAMITAÇÃO

Registra-se que, nesta data, o Substitutivo (PRL nº 2) ao PL nº 3.080/2020 encontra-se na situação processual de “*Pronta para Pauta*” na Comissão Especial, de modo que o próximo ato legislativo consiste, exatamente, na inclusão do parecer na Ordem do Dia deste colegiado para deliberação.

Diante desse quadro de iminência, e considerando a magnitude do impacto federativo, financeiro e pedagógico acima referido sobre as redes estaduais de ensino, o CONSED requer, em caráter de URGÊNCIA, que a matéria não seja pautada antes do exaurimento das discussões técnicas e de uma oitiva mais efetiva das entidades representativas dos entes diretamente impactados pela

proposição (em especial o próprio CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime), mediante a realização de audiência pública, com a participação dessas e de outras instituições envolvidas na temática da educação especial, previamente à inclusão do parecer na pauta de votação desta Comissão Especial.

II. DO DISPOSITIVO OBJETO DE CONTRIBUIÇÃO

O art. 89 do Substitutivo insere o inciso XIII-A no art. 3º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão), criando a figura do “*profissional de apoio pedagógico*”, distinta do já existente “*profissional de apoio escolar*” (inciso XIII do mesmo artigo), e altera o inciso XVII do art. 28 da LBI para incluir sua oferta entre os deveres do poder público. O art. 29, V, impõe às redes de ensino, em todos os níveis e modalidades, o dever de disponibilizar esse profissional “*em caso de necessidade comprovada por meio de estudo de caso e avaliação pedagógica*”; o art. 30 veda que essa disponibilização seja condicionada a laudo, relatório ou documento médico; e o art. 32 reafirma que a eventual contratação de profissional externo pela família, às próprias expensas, não exime a rede do dever de oferta.

Diferentemente de outras obrigações do próprio Substitutivo (como as previstas no art. 78, para as quais se estabeleceu regime de implementação progressiva conforme a natureza do serviço, o porte do estabelecimento e a viabilidade técnica), o dever de disponibilizar o profissional de apoio pedagógico não conta com teto, com escalonamento temporal, nem com fonte de custeio específica.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1. Vício no exame de adequação financeira e orçamentária (RICD, art. 54, III)

O relatório e voto que acompanham o Substitutivo concluem, no juízo de adequação financeira e orçamentária, que as medidas do PL nº 3.080/2020 e apensos “*não implicam necessariamente a criação de novas despesas obrigatórias, mas sim o fortalecimento de políticas públicas já previstas*”, e que eventuais impactos operacionais “*tendem a ser absorvidos no âmbito das estruturas administrativas já existentes, sem a imposição automática de novas despesas obrigatórias ou encargos financeiros imediatos*”.

Tal conclusão, correta para uma parcela das disposições do Substitutivo, não se sustenta especificamente quanto à obrigação de oferta do novo profissional de apoio pedagógico. Não se trata de mero fortalecimento de estrutura já existente: cria-se categoria funcional nova, cujo gatilho é a avaliação pedagógica individual, sem teto agregado e imediatamente exigível (inclusive por via judicial, com risco de determinação liminar), o que configura despesa obrigatória de caráter continuado na acepção dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ainda que a LRF discipline diretamente a atuação do ente que cria a despesa, o princípio nela consagrado (de que toda despesa obrigatória de caráter continuado deve vir acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de indicação da respectiva fonte de custeio) é o standard normativo que também deveria orientar, por analogia e por boa técnica legislativa, a criação, por lei federal, de encargo de execução e custeio a cargo de outro ente federativo, no caso, os Estados e o Distrito Federal.

Como o exame de adequação financeira e orçamentária da Comissão Especial tem caráter terminativo (RICD, art. 54, III), requer-se que este ponto específico seja reexaminado antes da deliberação do parecer, sob pena de a proposição seguir tramitação com vício que não mais poderá ser sanado nas fases subsequentes.

III.2. Ofensa ao pacto federativo e à autonomia financeira dos Estados

A Constituição Federal assegura aos Estados autonomia político-administrativa e financeira (arts. 1º, 18 e 25) e estabelece o regime de colaboração entre os entes federados para a organização de seus sistemas de ensino (art. 211), regime que pressupõe repartição equilibrada de encargos e de recursos, e não a imposição unilateral, por lei federal, de obrigação de execução e custeio estadual sem fonte correspondente. A LDB (art. 10, VI) atribui aos Estados a atuação prioritária no ensino fundamental e, especialmente, no ensino médio, exatamente as etapas em que a nova obrigação incidirá com maior intensidade.

O precedente mais próximo (o do piso salarial nacional do magistério - Lei nº 11.738/2008) é elucidativo por contraste: o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade daquela norma (ADI 4.167) tendo em vista a existência de mecanismo federal de complementação via Fundeb, apto a mitigar o impacto sobre as redes subnacionais, inclusive as estaduais.

No caso do novo profissional de apoio pedagógico, o art. 79 do próprio Substitutivo limita-se a remeter, em termos genéricos, a “*dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, entre outras fontes de recursos*”, e a fundos preexistentes, dos quais o Fundeb, por sua natureza, redistribui recursos entre entes, mas não cria fonte nova apta a custear encargo adicional de tamanha magnitude. NÃO EXISTE, portanto, o mecanismo compensatório que justificou, no precedente citado, a validação da obrigação.

III.3. Reserva legal para as condições de exercício profissional

O art. 5º, XIII, da Constituição Federal assegura ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, “*atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer*”, reserva que a doutrina e a jurisprudência reconhecem não se satisfazer com a mera remissão a ato infralegal. O

Substitutivo, contudo, remete a habilitação do profissional de apoio pedagógico integralmente ao regulamento, sem qualquer parâmetro mínimo fixado em lei quanto à formação exigida.

O risco não é meramente teórico: o Decreto nº 12.686/2025, ao disciplinar situação correlata de apoio escolar, já admitiu o exercício da função por estagiário. A ausência de parâmetros legais mínimos para a habilitação do profissional de apoio pedagógico expõe as redes estaduais a exigência judicial de profissional plenamente qualificado (dada a natureza pedagógica da função) ao mesmo tempo em que o regulamento federal, editado sem a participação dos entes executores, poderá adotar critérios de formação incompatíveis com a realidade de contratação das redes estaduais no interior dos Estados de menor arrecadação.

III.4. Risco de judicialização individual sem parâmetro de progressividade

O dever de oferta do art. 29, V, é acionável pelo próprio estudante, individualmente, sem teto agregado e sem prazo de implantação, em contraste direto com o regime de implementação progressiva que o art. 78 do mesmo Substitutivo prevê para outras obrigações de acessibilidade. Trata-se de padrão já conhecido da judicialização da saúde, agora projetado sobre a educação estadual: a despesa deixa de ser planejada pelo gestor estadual e passa a ser determinada por decisão judicial, muitas vezes liminar, sem consideração da capacidade orçamentária do ente.

III.5. Incompatibilidade com o modelo de educação inclusiva e com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento com status de emenda constitucional (art. 5º, § 3º, CF/88; Decreto Legislativo nº 186/2008; Decreto nº 6.949/2009), define em seu art. 2 a “adaptação razoável” como modificação e ajuste que não imponham ônus desproporcional ou indevido, e assegura, em seu art. 24, sistema educacional inclusivo em todos os níveis. A vinculação de um profissional a um único estudante, atuando paralelamente e ao mesmo tempo que o professor regente, tende a produzir, na prática, dois processos pedagógicos sobrepostos no mesmo espaço físico, o que se aproxima da segregação em ambiente comum, em sentido oposto ao que a própria Convenção e o art. 208, III, da Constituição Federal (Atendimento Educacional Especializado preferencialmente na rede regular de ensino) buscam prevenir. O risco é particularmente sensível nas escolas estaduais de ensino médio em tempo integral, cujo modelo pedagógico pressupõe corpo docente e equipe multiprofissional próprios, com atribuições que a nova figura tende a sobrepor.

Some-se a isso a sobreposição, sem clareza de atribuições recíprocas, entre a nova figura e o já consolidado profissional de apoio escolar (LBI, art. 3º, XIII) e o Atendimento Educacional Especializado (LDB, art. 58, § 1º, e art. 59, III; Resolução CNE/CEB nº 4/2009), com potencial de gerar litígio sobre enquadramento funcional, incidência do piso nacional do magistério (Lei nº

11.738/2008) e do terço de hora-atividade (custo que os Estados não terão dimensionado ao planejar a despesa correspondente).

IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o CONSED requer a esta Comissão Especial, antes da deliberação do parecer ao PL nº 3.080/2020 e apensados:

a) a supressão, do Substitutivo (PRL nº 2), dos dispositivos que criam o “profissional de apoio pedagógico” (arts. 29, V; 29, § 2º; 30; 32, I e parágrafo único, III; e 89, no ponto em que insere o inciso XIII-A no art. 3º e altera o inciso XVII do art. 28 da Lei nº 13.146/2015), preservando-se e reforçando-se as figuras já disciplinadas no ordenamento: profissional de apoio escolar, Atendimento Educacional Especializado, planejamento educacional individualizado, adaptações razoáveis e formação continuada dos profissionais da educação; e

b) subsidiariamente, caso esta Comissão opte pela manutenção da figura, que sejam fixados na própria lei (e não em regulamento) os requisitos de habilitação profissional, a vedação expressa ao exercício por estagiário, a coordenação da atuação pelo professor regente, a excepcionalidade da vinculação exclusiva a um único estudante e um regime de implementação progressiva com fonte de custeio definida, nos moldes do art. 78 do próprio Substitutivo, de modo a compatibilizar o avanço protetivo pretendido com a capacidade de execução das redes estaduais.

c) **em caráter de urgência**, tendo em vista que o Substitutivo (PRL nº 2) encontra-se, nesta data, na situação de “*Pronta para Pauta*”, com o que o próximo ato legislativo é a inclusão do parecer na Ordem do Dia desta Comissão Especial: que a matéria não seja pautada antes do esgotamento das discussões técnicas e da realização de audiência pública, com efetiva oitiva do CONSED, da Undime e de entidades representativas da área de educação especial diretamente impactadas pela proposição, de modo a assegurar processo decisório qualificado, compatível com a magnitude dos impactos federativo, financeiro e pedagógico acima demonstrados.

V. CONCLUSÃO

O CONSED reafirma seu compromisso com a inclusão, a equidade e a qualidade da educação pública estadual, e reitera que as ponderações ora apresentadas não se opõem ao avanço dos direitos das pessoas com TEA, mas à forma específica escolhida para assegurá-los, forma que, tal como está redigida, tende a gerar insegurança jurídica, judicialização e inviabilidade financeira para os entes que hoje sustentam a maior parte do ensino médio e dos anos finais do ensino fundamental no país.



O CONSED coloca-se à disposição desta Comissão Especial para aprofundar o diálogo técnico e contribuir, com dados e experiências das redes estaduais de educação, para o aperfeiçoamento do Substitutivo.

Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, 09 de julho de 2026