

CONTRIBUIÇÕES TÉCNICAS

003/2026



Projeto de Lei n. 3.035/2020 e apensados, que institui a política para a Educação Especial e Inclusiva, para atendimento às pessoas com Transtorno Mental, TEA, deficiência Intelectual e Deficiências Múltiplas



EDUCAÇÃO BÁSICA



DIRETORIA NACIONAL

Ir. Iraní Rupolo – Diretora-Presidente
Pe. Charles Lamartine – Vice-Presidente
Pe. Geraldo Adair Da Silva – Diretor 1º Secretário
Ir. Marisa Oliveira De Aquino – Diretora 2ª Secretária
Ir. Marli Araújo da Silva – Diretora 1ª Tesoureira
Ir. Carolina Mureb Santos – Diretora 2ª Tesoureira
Guinartt Diniz – Secretário-Executivo

GERENTE DA CÂMARA DE MANTENEDORAS

Fabiana Deflon | mantenedoras@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE ENSINO SUPERIOR

Roberta Guedes | ensinosuperior@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Meily Cassemiro | educacaobasica@anec.org.br

GERENTE DE COMUNICAÇÃO E MARKETING

Anna Catarina Fonseca | gerenciacomunicacao@anec.org.br

ISBN nº 978-85-99725-40-5

Autor: Sr. Alexandre Frota (PROS-SP)

Relator: Duarte Jr. (PSB-MA)

A Câmara de Educação Básica da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) submete à apreciação a presente análise técnica. Este documento fundamenta-se em uma Análise Crítica Descritiva do Substitutivo ao PL n. 3.035/2020 e seus 28 apensados, balizada pelo compromisso inalienável da educação católica com a formação humana integral e com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O cenário educacional contemporâneo brasileiro atravessa um momento de reconfiguração normativa, impulsionado por um bloco legislativo que visa elevar os padrões da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Por isso, este parecer fundamenta-se na premissa de que a efetivação de direitos, embora pedagogicamente inquestionável, exige uma engenharia pedagógica, política e financeira que garanta a sustentabilidade das instituições. Para tanto, este documento não se limita à análise jurídica; ele integra, de forma orgânica e didática, os indicadores de vanguarda do Relatório de Inclusão ANEC 2025 (*Link* de acesso: <https://l1nq.com/MqYXg>). Os dados revelam que as escolas associadas à Associação Nacional de Educação Católica do Brasil já atuam na fronteira da inovação inclusiva: 91,3% das instituições operam Planos Educacionais Individualizados (PEI) e 84,5% garantem profissionais de apoio. Por outro lado, evidenciam, simultaneamente, um cenário de “delegação onerosa” por parte do Estado.

Diante de um investimento extra que ultrapassa R\$ 2.000,00 mensais por estudante em 64% das 517 escolas católicas associadas à ANEC que responderam à pesquisa sobre inclusão, este parecer analisa as tensões entre a medicalização da inclusão (PL n. 695/2023), o punitivismo de gestão (PL n.



186/2024) e a necessária intersectorialidade (PL n. 1047/2025). O objetivo desta análise é oferecer uma bússola pedagógico-política que proteja a autonomia das mantenedoras, neutralize riscos de insolvência e promova proposições estratégicas que transformem o clamor institucional em incidência política de alto impacto.

A institucionalização do Profissional de Apoio Escolar e da Assistência Especial promove uma redefinição na ontologia do suporte em sala de aula. Assim, consolida uma vanguarda pedagógica que transita da figura do “cuidador” para a do “agente de mediação pedagógica”. Essa evolução valida a práxis da rede ANEC, na qual 84,5% das instituições já asseguram a presença desses especialistas. Contudo, tal avanço enfrenta o risco de uma inversão de soberania proposta pelo PL n. 695/2023. Ao tentar condicionar o suporte exclusivamente ao laudo médico, o projeto desconsidera que a inclusão é, primordialmente, um fenômeno pedagógico, e não apenas clínico, razão pela qual a ANEC defende que o diagnóstico médico atue como um subsídio técnico, preservando a soberania do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) na definição das estratégias de ensino.

Paralelamente, o endurecimento das penalidades por recusa de matrícula, com multas que podem atingir 20 salários-mínimos, instaura um cenário de insegurança jurídica, pautado por um punitivismo desprovido de fomento. Ao focar estritamente no acesso formal e silenciar as condições reais de permanência, o legislador ignora que o investimento extra para garantir uma inclusão qualificada já excede R\$ 2.000,00 mensais por aluno em 64% da amostra de escolas associadas à ANEC. Punir as instituições sem oferecer a devida contrapartida financeira representa uma medida desproporcional, que desconsidera os limites físicos e a sustentabilidade orçamentária das entidades filantrópicas. Isso compromete a viabilidade da missão educativa inclusiva e possibilita queda na qualidade do ensino para os demais estudantes, os quais, inevitavelmente, serão afetados por uma lei que cria exclusividade para os neurodivergentes e não promove ações que estimulem todos os outros estudantes.

No que tange à Qualificação Docente e Autonomia Sistêmica, o PL n. 5.093/2020 estabelece a obrigatoriedade de habilitação específica e formação continuada estritamente pautada em evidências científicas. Embora tal exigência ressoe com o compromisso do humanismo solidário e a busca pela excelência pedagógica, o elevado custo operacional para a manutenção de profissionais de Atendimento Educacional Especializado (AEE) – cujos salários superam os R\$ 3.000,00 em 55% das instituições – impõe um desafio severo de sustentabilidade, especialmente se considerarmos que uma escola atende, dentro de uma mesma turma, alunos com formas diferenciadas de manifestar a neurodivergência.

Sem a implementação de mecanismos de dedutibilidade fiscal ou fundos de fomento estatal destinados ao treinamento técnico e à desoneração da folha de pagamento, a imposição legal de especialização recorrente arrisca tornar financeiramente insustentável a operação dessas equipes para a rede filantrópica, que passará a assumir uma obrigação que é do Estado.

Para que a reforma da educação inclusiva alcance níveis de sustentabilidade operacional e pedagógica favoráveis às instituições associadas, a ANEC articula sua incidência política em torno de propostas que vinculem a garantia de direitos à corresponsabilidade estatal. Nesse sentido, é imperativo pleitear a consolidação de uma intersectorialidade efetiva fundamentada no “Modelo CPF”, de modo que os serviços de saúde e assistência previstos no PL n. 1.047/2025 acompanhem o estudante com deficiência dentro da instituição filantrópica. Ao estabelecer convênios diretos com o SUS e o SUAS, o Estado reconhece a escola comunitária como um polo estratégico de promoção social, de forma a garantir que o suporte técnico não seja interrompido por barreiras burocráticas ou jurídicas.

Simultaneamente, a sustentabilidade das mantenedoras exige a criação de mecanismos de compensação econômica que equalizem o impacto financeiro da inclusão. A proposta central deve ser a autorização para que os investimentos extraordinários, ou seja, aqueles que excedem o custo médio do aluno regular, sejam contabilizados como contrapartida de gratuidade para fins de manutenção do CEBAS ou, alternativamente, tornem-se dedutíveis de encargos patronais.

Essa medida protege o equilíbrio orçamentário das instituições sem comprometer a qualidade do atendimento especializado oferecido.

No campo da autonomia institucional, é fundamental assegurar a soberania do projeto pedagógico, propondo alterações na redação legal, a qual condiciona o suporte ao laudo médico. A ANEC defende que a necessidade e a intensidade do acompanhamento profissional sejam atestadas primariamente pela equipe pedagógica da escola, por meio do Plano Educacional Individualizado (PEI). Tal ajuste evita interpretações meramente clínicas, o que impede contratações ociosas ou desvinculadas da realidade escolar, e garante que o recurso humano seja alocado onde a severidade do quadro pedagógico efetivamente o exige.

Por fim, a formação deve ser tratada como uma política de Estado, reivindicando que o Ministério da Educação (MEC) assuma o papel de provedor universal de plataformas de materiais didáticos e programas de capacitação técnica para os profissionais de apoio. Ao transferir para a esfera pública o custo recorrente e a responsabilidade pela formação de alto nível, desonera-se a folha de pagamento das mantenedoras, o que as permite concentrar esforços na missão fim: a promoção de um humanismo solidário e de uma educação católica de excelência.

Abaixo, segue a síntese estruturada dos dados técnicos e dos indicadores do Relatório ANEC 2025, organizada de forma didática para facilitar a compreensão do cenário legislativo e as respectivas ações de incidência política.

Eixo de Análise	Desafio Legislativo (PLs)	Realidade ANEC (Indicadores 2025)	Impacto Institucional e Riscos	Incidência Política
Mediação Pedagógica	PL n. 3.035/2020: institui o 2º professor e a assistência especial.	84,5% das escolas já garantem profissionais de apoio.	Transição do “cuidador” para o “agente de mediação”; risco de engessamento operacional.	Soberania do PEI: garantir que a escola defina a intensidade do apoio via Plano de Ensino Individualizado, evitando imposições burocráticas.
Soberania Técnica	PL n. 695/2023: condiciona o	91,3% das escolas operam com Planos	Inversão de soberania: o	Laudo como subsídio: defender



Eixo de Análise	Desafio Legislativo (PLs)	Realidade ANEC (Indicadores 2025)	Impacto Institucional e Riscos	Incidência Política
	suporte, exclusivamente, ao laudo médico.	de Ensino Individualizados (PEI).	clínico sobreponha-se ao pedagógico (medicalização da inclusão).	que o laudo seja consultivo e o PAEE da escola seja a autoridade final na estratégia de ensino.
Sustentabilidade Financeira	LBI, art. 28: proibição de taxas extras. PL n. 186/2024: multas de até 20 salários-mínimos.	64% das escolas investem mais de R\$ 2.000,00/mês extras por estudante neurodivergente.	“Delegação Onerosa”: risco de insolvência ou elitização por falta de fomento estatal.	Compensação Econômica: investimentos em inclusão devem ser dedutíveis de encargos patronais ou contar como cota de gratuidade (CEBAS).
Formação e RH	PL n. 5.093/2020: exige formação específica em evidências científicas.	55% das escolas pagam salários de AEE acima de R\$ 3.000,00.	Elevação severa do custo da folha de pagamento e escassez de profissionais qualificados.	Formação como Política de Estado: reivindicar que o MEC proveja as plataformas e o custeio da capacitação técnica dos profissionais.
Intersetorialidade	PL n. 1.047/2025: articulação entre Saúde, Assistência e Educação.	45% das escolas possuem equipes próprias (psicólogos/fonos).	Oportunidade de desoneração técnica se houver parceria real com o Estado.	Modelo CPF: serviços do SUS/SUAS devem acompanhar o estudante dentro da escola filantrópica, por meio de convênios diretos.

Abaixo, também apresentamos a análise técnica detalhada do Substitutivo ao PL n. 3.035/2020, integrando o texto legislativo, as proposições estratégicas sugeridas e o confronto com os dados do Relatório de Inclusão ANEC 2025, visando garantir a soberania pedagógica, a sustentabilidade financeira e a segurança jurídica das instituições de ensino.



Dispositivo do Substitutivo	Trecho para Alinhamento/Adequação	Sinalização (Relatório ANEC 2025)	Proposição estratégica e justificativa técnica
Art. 2º (caput)	“...comprovada mediante avaliação da equipe pedagógica, multidisciplinar ou biopsicossocial...”	Convergente	A ANEC defende que a necessidade de apoio é uma decisão pedagógica. O Relatório 2025 mostra que 91,3% das escolas já usam o PEI para essa definição.
Art. 2º, §3º e §4º	Substituir “Acompanhante Pessoal (AP)” por “Profissional de Apoio Escolar”.	Convergente	A nomenclatura “AP” é limitante. O suporte deve ser pedagógico, social e emocional. Sugere-se formação em Pedagogia ou Psicologia, alinhando-se à prática de vanguarda das associadas.
Art. 2º, §5º	“...disponibilizar o Profissional de Apoio Escolar próprio, sem a cobrança de valores adicionais.”	Divergente (financeiro)	O Relatório aponta que 64% das escolas gastam R\$ 2.000,00 extras/mês por estudante neurodivergente. <u>Adequação:</u> a contratação é da escola, mas o Estado deve oferecer fomento ou dedutibilidade fiscal para evitar o colapso das filantrópicas.
Art. 3º	Participação do Atendente Pessoal (externo) na definição de medidas.	Alinhamento necessário	<u>Proposição:</u> o acompanhamento clínico (externo) deve alinhar-se ao terapêutico para auxiliar a escola em adaptações, mas a responsabilidade pedagógica e a gestão do profissional em sala são exclusivas da escola.
Art. 5º	“O Poder Público deve estruturar programas... intersetoriais...”	Convergente (oportunidade)	Modelo CPF: o suporte de saúde (fono, TO) deve acompanhar o estudante neurodivergente na escola filantrópica. O clínico é dever da família/Estado; à escola cabe a BNCC.



Dispositivo do Substitutivo	Trecho para Alinhamento/Adequação	Sinalização (Relatório ANEC 2025)	Proposição estratégica e justificativa técnica
Arts. 9º e 10	“...vedada a limitação dos educandos... por sala de aula...”	Divergente (risco de qualidade)	<u>Proposição:</u> a escola deve ter autonomia para planejar turmas mistas e equilibradas. Sugere-se adotar parâmetros que limitem o quantitativo para garantir a aprendizagem e a inclusão de todos os estudantes.

A ANEC reitera que a inclusão escolar é um fenômeno pedagógico e social que transcende a mera classificação clínica. Para nossas associadas, incluir significa garantir acesso, permanência e participação qualificada. Conforme o Relatório de Inclusão ANEC 2025, as instituições associadas já atuam na vanguarda desta agenda.

Todavia, o atual bloco normativo, embora meritório na intenção, promove uma “delegação onerosa”: a transferência de obrigações estatais para as instituições filantrópicas sem a devida contrapartida de fomento.

Propomos a substituição do termo “Acompanhante Pessoal” por “Profissional de Apoio Escolar”, de modo a assegurar que o suporte não seja meramente assistencialista, mas um agente de mediação pedagógica com formação em Pedagogia ou Psicologia. Reafirmamos que a contratação e a supervisão desses profissionais devem ser responsabilidade intransferível da escola, para preservar a unidade do projeto político-pedagógico e a segurança jurídica da mantenedora.

Divergimos de qualquer tentativa de condicionar o suporte escolar exclusivamente ao laudo médico. O diagnóstico clínico deve ser um subsídio, mas a definição da estratégia de ensino e da quantidade de alunos por turma deve ter a soberania pautada no Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) da escola. A organização das turmas mista e funcional é o que garante a eficácia do aprendizado para todos – típicos e atípicos. Em caso de desequilíbrio nesse quesito, todos os estudantes serão prejudicados.



Para evitar o colapso orçamentário das instituições sem fins lucrativos, é urgente a implementação da intersetorialidade efetiva. Defendemos o Modelo CPF, em que o suporte multiprofissional (saúde e assistência) via SUS (Sistema Único de Saúde) e SUAS (Sistema Único de Assistência Social) acompanhe o estudante dentro da instituição filantrópica. O Estado deve assumir o ônus do acompanhamento clínico e oferecer mecanismos de compensação econômica, como a dedutibilidade de custos extras em encargos patronais ou a contabilização como cota de gratuidade (CEBAS).

O endurecimento de penas e multas sem a oferta de fomento estatal gera insegurança jurídica e risco de elitização do acesso. A ANEC defende que a legislação transite de um modelo puramente fiscalizador para um formato de parceria estratégica. A punição deve ser reservada a casos de má-fé, e não aplicada a instituições que atingem o limite prudencial de segurança e de qualidade pedagógica.

Considerações finais

O bloco normativo em análise constitui, inegavelmente, um marco jurídico de vanguarda, alinhado aos anseios de uma sociedade que clama por equidade e dignidade no processo educativo. Todavia, a robustez dos direitos assegurados pelo texto legal confronta-se com uma lacuna crítica de realismo financeiro e operacional. Para as instituições associadas à ANEC, o desafio premente reside na conversão desse cenário de pressão normativa em uma oportunidade histórica para a consolidação de parcerias público-privadas de natureza social e solidária.

É imperativo que a missão de incluir com excelência, marca indelével da educação católica no Brasil, não seja interrompida por um colapso orçamentário decorrente da transferência de encargos estatais para o setor filantrópico. Conforme as evidências empíricas e o “Clamor por Apoio” (Relatório ANEC 2025, p. 47), torna-se urgente que o Estado brasileiro realize uma transição paradigmática na atuação: abandone a postura estritamente fiscal e sancionatória para assumir o papel de parceiro estratégico e corresponsável.



Somente por meio da implementação das proposições aqui delineadas, que garantem o aporte de recursos, a intersectorialidade do suporte e o respeito à soberania pedagógica, será possível assegurar que a educação inclusiva deixe de ser uma “lei simbólica” para tornar-se um instrumento efetivo de transformação humana. A ANEC reafirma o compromisso com a construção de um sistema educacional em que o direito à inclusão plena seja sustentado por uma gestão ética, eficiente e, acima de tudo, compartilhada entre a sociedade civil e o Poder Público.

Diante do exposto, a ANEC solicita que esta relatoria considere as adequações sugeridas e transforme o PL n. 3.035/2020 em um pacto de corresponsabilidade social. É fundamental que o Estado reconheça as instituições comunitárias como parceiras na garantia do direito à educação, provendo os meios financeiros, técnicos e formativos (via MEC) necessários para a manutenção da excelência inclusiva.

A Câmara de Educação Básica da ANEC permanece à disposição para audiências públicas e contribuições técnicas adicionais que visem o aperfeiçoamento deste marco legal.

Câmara de Educação Básica

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO CATÓLICA DO BRASIL