

GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL, SEGURANÇA JURÍDICA E ATUAÇÃO JURISDICIONAL NA PROTEÇÃO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: ANÁLISE DA LEI Nº 2.910/2025 DE GUAJARÁ-MIRIM (RO)

Interinstitutional governance, legal certainty and jurisdictional action in the protection of persons with autism spectrum disorder: an analysis of law no. 2,910/2025 of Guajará-Mirim (RO)

Sérgio Roberto Bouez da Silva
sobouez@hotmail.com

Delson Fernando Barcellos Xavier
delson@unir.br

RESUMO

O artigo analisa a Lei Municipal nº 2.910/2025, de Guajará-Mirim (RO), que instituiu a Carteira de Identificação do Autista no município, sob a perspectiva da governança interinstitucional, da intersetorialidade entre saúde, educação e assistência social, e de seus reflexos sobre a segurança jurídica e a atuação jurisdicional. Objetiva-se verificar em que medida a norma municipal traduz, em escala local, as diretrizes da Lei nº 12.764/2012, da Lei nº 13.977/2020 (Lei Romeo Mion) e da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e discutir em que medida as lacunas de governança identificadas tendem a se converter em demandas ao Poder Judiciário. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza exploratório-descritiva, baseada em revisão bibliográfica e em análise documental da legislação federal e municipal pertinente. Os resultados indicam que a lei guajaramirense, ao instituir documento de identificação que assegura prioridade de atendimento, isenções tarifárias e tratamento preferencial em situações emergenciais, replica em âmbito local o desenho normativo federal, mas deixa em aberto questões centrais de governança, como a definição do órgão gestor, os fluxos de cooperação entre as secretarias municipais de saúde, educação e assistência social, e os mecanismos de fiscalização e capacitação de profissionais, lacunas que, por gerarem insegurança sobre quem deve garantir o quê e a quem, tendem a deslocar para o Poder Judiciário a resolução de conflitos que poderiam ser equacionados na via administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: governança interinstitucional, transtorno do espectro autista, segurança jurídica, atuação jurisdicional, intersetorialidade.

ABSTRACT

This article analyzes Municipal Law No. 2,910/2025, of Guajará-Mirim (RO, Brazil), which created the Autism Identification Card in the municipality, from the perspective of interinstitutional governance, intersectoral cooperation among health, education, and social assistance, and its implications for legal certainty and jurisdictional action. The aim is to verify to what extent the municipal norm translates, at the local level, the guidelines of Federal Law No. 12,764/2012, Federal Law No. 13,977/2020 (Romeo Mion Law), and Federal Law No. 13,146/2015 (Statute of Persons with Disabilities), and to discuss to what extent the identified governance gaps tend to be converted into judicial claims. This is a qualitative, exploratory-descriptive study based on a literature review and documentary analysis of the relevant federal and municipal legislation. The results indicate that the Guajará-Mirim law, by creating an identification document that ensures priority service, tariff exemptions, and preferential treatment in emergency situations, replicates the federal normative design at the local level, while leaving open central governance questions, such as the definition of the managing body, the cooperation flows among the municipal secretariats of health, education, and social assistance, and the oversight and professional training mechanisms, gaps that, by generating uncertainty about who must guarantee what and to whom, tend to shift to the Judiciary the resolution of conflicts that could be settled administratively.

KEYWORDS: interinstitutional governance, autism spectrum disorder, legal certainty, jurisdictional action, intersectorality.

1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento jurídico das pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) como sujeitos de direitos plenos é fenômeno relativamente recente no ordenamento brasileiro, consolidado a partir da Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, conhecida como Lei Berenice Piana, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Essa norma equiparou, para todos os efeitos legais, a pessoa com TEA à pessoa com deficiência, o que produziu o efeito de incorporar esse público ao sistema de proteção construído posteriormente pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e ampliado, em aspecto específico, pela Lei nº 13.977, de 8 de janeiro de 2020 (Lei Romeo Mion), que criou a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea) em nível federal.

Esse arcabouço normativo, todavia, não se efetiva por si mesmo. A

garantia de atendimento prioritário, de acesso à saúde, à educação e à assistência social, e de isenções e descontos previstos em lei depende da atuação concreta dos entes federativos, em especial dos municípios, que respondem pela prestação direta da maior parte dos serviços públicos que afetam o cotidiano da pessoa com TEA e de sua família.

É nesse espaço de concretização normativa que se insere a Lei Municipal nº 2.910, de 24 de março de 2025, do Município de Guajará-Mirim, Estado de Rondônia, que criou a Carteira de Identificação do Autista no âmbito municipal e dispôs sobre o acesso prioritário e as isenções dela decorrentes.

O problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser assim formulado: em que medida a Lei nº 2.910/2025 traduz, em arranjo de governança interinstitucional, as diretrizes da legislação federal de proteção à pessoa com TEA, e em que medida as lacunas de governança e de segurança jurídica nela identificáveis tendem a se converter em demanda ao Poder Judiciário, no contexto de um município de pequeno porte e de fronteira internacional?

A relevância do tema decorre de pelo menos quatro fatores. Primeiro, a literatura sobre políticas públicas voltadas à deficiência e à neurodivergência tende a concentrar-se na análise da legislação federal e estadual, com menor atenção à escala municipal, onde a política é, de fato, vivida pelos seus destinatários. Segundo a experiência de Guajará-Mirim oferece caso ilustrativo de como municípios amazônicos, de orçamento e quadro técnico limitados, internalizam obrigações normativas que pressupõem capacidade administrativa intersetorial nem sempre disponível.

Terceiro, a indefinição de competências e de critérios de aplicação em normas dessa natureza é fonte conhecida de insegurança jurídica, que se projeta tanto sobre o beneficiário, que não sabe exigir o quê e de quem, quanto sobre o ente público e o estabelecimento privado, que não sabem precisamente a que estão obrigados, condição que tende a alimentar a judicialização de pretensões que poderiam ser resolvidas na via administrativa.

Quarto, a discussão sobre governança interinstitucional e seus efeitos sobre a atuação jurisdicional permanece carente de aprofundamento na literatura jurídica voltada ao Poder Judiciário e à administração pública de Rondônia, público preferencial da Revista da Emeron.

O objetivo geral deste artigo é analisar a Lei nº 2.910/2025 de Guajará-Mirim sob a perspectiva da governança interinstitucional, identificando seus dispositivos centrais, seu alinhamento com a legislação federal, os desafios de intersetorialidade que se impõem à sua implementação e os reflexos das lacunas identificadas sobre a segurança jurídica e a atuação

jurisdicional.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) sistematizar o marco normativo federal de proteção à pessoa com TEA e a posição que nele ocupa a carteira de identificação; (ii) caracterizar os dispositivos da lei municipal de Guajará-Mirim e seu alcance; (iii) discutir, à luz da literatura sobre governança interinstitucional e intersetorialidade, os arranjos necessários à efetivação da norma nas áreas de saúde, educação e assistência social; (iv) examinar em que medida as lacunas de governança identificadas comprometem a segurança jurídica da política e tendem a deslocar para o Poder Judiciário a resolução de conflitos administrativos; e (v) apontar desafios e recomendações para a implementação da política no município.

O artigo justifica-se, ainda, pela sua aderência a duas das linhas temáticas da Revista da Emeron. Primeiro, à linha “Direito, Cidadania e Meio Ambiente”, que privilegia a análise do estado de direito como garantidor da cidadania e da promoção dos direitos humanos.

Segundo, e de modo mais direto, à linha “Sociedade e Poder Judiciário do Estado de Rondônia”, que situa o Judiciário rondoniense como ente estatal responsável pela solução dos conflitos resultantes das interações sociais e, em razão dessa atuação, merecedor da confiança da sociedade: é exatamente esse o papel que o Judiciário tende a assumir quando a governança interinstitucional de uma política municipal falha em assegurar, na via administrativa, a efetivação dos direitos que ela própria instituiu. O artigo dialoga, por fim, com a linha “Administração Judiciária, Tecnologia e Desenvolvimento da Justiça”, na medida em que a redução da litigiosidade evitável é também finalidade da administração judiciária.

Quanto à estrutura, além desta introdução, o artigo apresenta, na seção 2, o marco normativo federal de proteção à pessoa com TEA; na seção 3, o referencial teórico sobre governança interinstitucional e intersetorialidade; na seção 4, a caracterização da Lei nº 2.910/2025; na seção 5, a análise interpretativa da norma municipal à luz desse referencial; na seção 6, a discussão sobre segurança jurídica, governança e atuação jurisdicional; e, por fim, as considerações finais e as referências.

2 O MARCO NORMATIVO FEDERAL DE PROTEÇÃO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

A Lei nº 12.764/2012 representa o marco fundador da proteção jurídica específica à pessoa com TEA no Brasil. Antes de sua edição, o autismo não possuía tratamento legal próprio, e as pessoas nessa condição dependiam, para acesso a direitos, de enquadramento genérico nas normas de proteção à pessoa com deficiência, nem sempre suficiente diante das especificidades

do espectro autista (Brasil, 2012).

A lei instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e definiu, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, que a pessoa com TEA é considerada pessoa com deficiência para todos os efeitos legais, disposição de elevada importância prática, pois permitiu a extensão automática, a esse público, de todo o sistema protetivo já constituído para as pessoas com deficiência (Brasil, 2012).

Entre as diretrizes da Política Nacional, destacam-se a atenção integral às necessidades de saúde, com diagnóstico precoce e atendimento multiprofissional; a garantia de acesso à educação e à proteção social; o incentivo à formação e à capacitação de profissionais especializados; e o estímulo à inserção no mercado de trabalho (Brasil, 2012). A lei prevê, ainda, no artigo 3º, direitos específicos da pessoa com TEA, entre os quais o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral, e o acesso à educação e ao ensino profissionalizante, com obrigatoriedade de matrícula em classes comuns do ensino regular.

A Lei nº 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência (também denominada Lei Brasileira de Inclusão), constitui o segundo pilar normativo relevante para este artigo. Editada em harmonia com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas, internalizada com força de emenda constitucional pelo Decreto Legislativo nº 186/2008, a lei consolida o modelo social de deficiência, segundo o qual a deficiência resulta da interação entre a condição da pessoa e as barreiras impostas pelo ambiente, e não de característica intrínseca e limitante do indivíduo (Brasil, 2015).

Por força da equiparação estabelecida pela Lei nº 12.764/2012, a pessoa com TEA é também destinatária direta das garantias do Estatuto, que abrangem, entre outros aspectos, o direito à acessibilidade, ao atendimento prioritário, à educação inclusiva e à assistência social.

A Lei nº 13.977, de 8 de janeiro de 2020, denominada Lei Romeo Mion, altera tanto a Lei nº 12.764/2012 quanto a Lei nº 9.265/1996 (Lei da Gratuidade dos Atos de Cidadania) para instituir, em âmbito nacional, a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), de expedição gratuita.

O dispositivo central da lei, inserido como artigo 3º-A na Lei nº 12.764/2012, estabelece que a Ciptea tem por finalidade garantir atenção integral, pronto atendimento e prioridade no atendimento e no acesso aos serviços públicos e privados, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social (Brasil, 2020).

A norma atribui aos órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios a competência para expedir o documento, mediante requerimento instruído por relatório médico com indicação do código da Classificação Estatística Internacional de Doenças (CID), e fixa validade de cinco anos para a carteira.

A escolha do legislador federal por atribuir aos entes subnacionais a competência de expedição da Ciptea não é desprovida de consequências para a governança da política. Ao transferir a execução a Estados e municípios, sem detalhar os arranjos operacionais necessários, a Lei Romeo Mion pressupõe a existência de capacidade administrativa local para a triagem de requerimentos, validação de laudos médicos, emissão do documento e, sobretudo, articulação com os órgãos prestadores dos serviços de saúde, educação e assistência social que devem reconhecer a prioridade assegurada pela carteira. Essa lacuna de desenho institucional projeta-se diretamente sobre a legislação municipal que vier a regulamentar a matéria localmente, como é o caso da norma analisada neste artigo.

Some-se a esse arcabouço a Lei nº 13.861/2019, que determina a inclusão de informações relativas ao autismo no censo demográfico, e iniciativas estaduais e municipais que, replicando o modelo federal, têm criado suas próprias carteiras de identificação, m geral combinando-as com benefícios locais de transporte, cultura e atendimento preferencial (Autismo e Realidade, 2026). Esse movimento de multiplicação normativa em escala subnacional, contudo, não se deu de forma uniforme, como revela o panorama a seguir.

A adesão normativa à Lei Romeo Mion é, hoje, praticamente universal entre os Estados brasileiros. A esse arcabouço somam-se Estados que, antes mesmo da edição da Lei nº 13.977/2020, já haviam instituído carteiras próprias de identificação da pessoa com TEA, a exemplo do Acre (Lei Estadual nº 3.799/2021, que criou a Carteira Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, Ceptea) e do Amazonas (Lei Estadual nº 5.403/2021), normas que permanecem em vigor paralelamente à carteira de validade nacional.

Essa ampla adesão normativa, contudo, não se traduziu em uniformidade de execução. O Decreto nº 12.115, de 17 de julho de 2024, instituiu o Sistema Nacional de Cadastro da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (SisTEA), gerido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com o propósito declarado de padronizar a emissão da Ciptea em todo o território nacional. A adesão ao SisTEA por Estados, Distrito Federal e municípios é, todavia, facultativa e depende da celebração de termo de adesão específico, de modo que a sua existência não elimina, por si só, a fragmentação procedimental herdada do período anterior. Entre os entes que já formalizaram adesão ao sistema estão Bahia, Ceará, Distrito Federal,

Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

Mesmo fora do SisTEA, ou anteriormente a ele, diversos Estados desenvolveram soluções próprias de emissão, em geral por via digital e gratuita, geridas por órgãos distintos a depender da estrutura administrativa local: no Acre e no Amazonas, a emissão ocorre integralmente por portal digital próprio; no Pará, a emissão digital gratuita conta com integração a sistema estadual específico; em Rondônia, a carteira é processada no âmbito do programa “RG para Pessoa com TEA”, sob gestão da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SEAS), em arranjo institucional diverso do adotado pelos demais Estados da região amazônica.

Essa heterogeneidade projeta três limitações relevantes para a compreensão da governança da política em escala subnacional. A primeira é a ausência de padronização nos fluxos, prazos e órgãos gestores, já que cada Estado, e cada município que venha a regulamentar a matéria localmente, define seus próprios procedimentos de triagem, validação e emissão. A segunda é o desafio de interoperabilidade entre sistemas: carteiras criadas antes de 2020, ou fora do SisTEA, não seguem necessariamente o padrão de dados do sistema nacional, o que dificulta a futura integração de bases e a geração de estatísticas nacionais confiáveis sobre a população identificada. A terceira é a desigualdade de capacidade administrativa entre entes federativos: Estados e municípios com estrutura mais limitada enfrentam maior dificuldade para assegurar, na prática, a prioridade de atendimento que a carteira pretende garantir, ainda que a norma que a instituiu já esteja formalmente em vigor.

Esse panorama nacional de heterogeneidade normativa e operacional é o pano de fundo imediato em que se insere a iniciativa municipal examinada neste artigo: a Lei nº 2.910/2025, de Guajará-Mirim, replica, em escala local, um padrão de criação normativa que, em todo o país, tem se mostrado mais consistente na afirmação de direitos do que na definição dos arranjos institucionais necessários à sua efetivação, ponto que será retomado, com maior profundidade, nas seções 4, 5 e 6.

3 GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E INTERSETORIALIDADE COMO CATEGORIAS DE ANÁLISE

A efetivação de políticas públicas voltadas a grupos vulneráveis raramente depende de um único órgão ou de uma única política setorial. No caso da pessoa com TEA, a própria Lei nº 12.764/2012 já reconhece a necessidade de atuação conjunta entre saúde, educação e assistência social, áreas que correspondem, na estrutura da administração pública municipal

brasileira, a secretarias distintas, com orçamentos, quadros técnicos e culturas organizacionais próprios.

A categoria analítica de governança interinstitucional é útil, neste contexto, para compreender os mecanismos pelos quais distintos órgãos e níveis de governo coordenam suas ações em torno de um objetivo comum, superando a tendência à fragmentação que caracteriza a administração pública organizada por setores (Klijn, 2008).

A literatura sobre governança em redes (network governance) destaca que a efetividade de políticas que exigem cooperação intersetorial depende menos da existência de normas formais que atribuam competências e mais da construção de arranjos permanentes de coordenação, que incluam fluxos de informação compartilhados, definição clara de responsabilidades e mecanismos de monitoramento conjunto (Klijn, 2008). Sem tais arranjos, normas que preveem direitos e prioridades correm o risco de permanecer no plano simbólico, dependendo da iniciativa isolada de servidores ou de unidades específicas para sua aplicação concreta.

A intersetorialidade, por sua vez, é conceito correlato, mas não equivalente ao de governança interinstitucional: refere-se especificamente à articulação entre diferentes setores de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, entre outros) na formulação e execução de ações dirigidas a um mesmo público ou problema (Junqueira, 2004). A intersetorialidade pressupõe que problemas complexos, como a inclusão da pessoa com TEA, não podem ser resolvidos pela atuação isolada de uma única política setorial, exigindo a integração de saberes, recursos e práticas de diferentes campos (Junqueira, 2004).

No plano municipal, essa integração costuma ser dificultada por barreiras orçamentárias, pela ausência de sistemas de informação interoperáveis entre secretarias e pela falta de instâncias formais de coordenação, como comitês ou conselhos intersetoriais com poder decisório efetivo.

Aplicando-se essas categorias à política de proteção à pessoa com TEA, observa-se que a Carteira de Identificação, tal como desenhada pela Lei Romeo Mion e replicada pelas leis municipais, é antes um instrumento de governança do que um fim em si mesma: ela visa a sinalizar, perante os diferentes prestadores de serviço, público e privados, a condição da pessoa, de modo a desencadear, em cada um dos pontos de atendimento, a aplicação do conjunto de prioridades e direitos já previstos em lei.

A efetividade desse instrumento depende, portanto, de que cada órgão municipal e cada estabelecimento privado reconheçam o documento e estejam preparados, técnica e operacionalmente, para conferir-lhe os

efeitos pretendidos. Trata-se, em termos de governança, de um problema de implementação em rede, que exige protocolos comuns, capacitação convergente de servidores de diferentes secretarias e instâncias de coordenação que extrapolam a simples publicação da norma (Klijn, 2008).

É também relevante, no caso de municípios amazônicos de fronteira como Guajará-Mirim, considerar as limitações de capacidade estatal características de territórios com baixa densidade de serviços especializados, dependência de fluxos assistenciais para municípios polo e dificuldades de fixação de profissionais qualificados nas áreas de saúde e educação inclusiva.

Essas condições estruturais tornam a governança interinstitucional não apenas desejável, mas indispensável, para que a política de proteção à pessoa com TEA não se reduza à mera expedição de um documento sem efeitos práticos sobre o acesso a serviços.

Uma última categoria, complementar às anteriores, conecta a governança interinstitucional ao plano da segurança jurídica e da atuação jurisdicional. A literatura sobre judicialização de políticas públicas, desenvolvida sobretudo a propósito do direito à saúde, mostra que a indefinição de competências entre entes federativos e entre órgãos de um mesmo ente é fator que antecede e explica boa parte da litigiosidade em torno de direitos sociais, na medida em que o titular do direito, sem clareza sobre a quem reclamar administrativamente, recorre diretamente ao Poder Judiciário (Barroso, 2009), fenômeno que se intensifica, em particular, no plano municipal, onde a indefinição da organização federativa e da divisão de responsabilidades entre entes tende a deslocar para o Judiciário decisões orçamentárias e administrativas que poderiam ser equacionadas previamente (Wang et al., 2014).

Transposta a outras políticas de proteção a grupos vulneráveis, a mesma lógica permite afirmar que uma norma municipal que cria direitos e prioridades sem definir, com a mesma clareza, o órgão responsável por sua implementação e os critérios de sua fiscalização tende a gerar insegurança jurídica e, por consequência, a deslocar para a esfera jurisdicional conflitos que poderiam ser solucionados na via administrativa.

Sob essa ótica, a qualidade da governança interinstitucional de uma política pública municipal não é apenas questão de eficiência administrativa, mas também variável que influencia diretamente a demanda dirigida ao Poder Judiciário e, em última análise, a confiança da sociedade na capacidade do Estado de assegurar, sem necessidade de litígio, os direitos que ele próprio instituiu.

4 A LEI Nº 2.910/2025 DE GUAJARÁ-MIRIM: CONTEXTO E DISPOSITIVOS

O Município de Guajará-Mirim, localizado na fronteira do Estado de Rondônia com a Bolívia, promulgou, em 24 de março de 2025, a Lei nº 2.910/2025, sancionada pelo prefeito municipal, que cria a Carteira de Identificação do Autista no âmbito local e dá outras providências (Guajará-Mirim, 2025).

A norma integra um conjunto mais amplo de iniciativas legislativas municipais voltadas ao tema do autismo, que incluem, no mesmo exercício, o reconhecimento de utilidade pública a entidade local de apoio a famílias atípicas e a instituição de data municipal de conscientização sobre o TEA, o que indica articulação, ao menos no plano legislativo, entre diferentes frentes de atuação sobre a matéria no município (Guajará-Mirim, 2025).

A carteira instituída pela lei municipal tem por finalidade declarada assegurar à pessoa com TEA o acesso prioritário e as isenções previstas nas legislações federal, estadual e municipal. Entre os efeitos enumerados pela norma, destacam-se: o acesso prioritário a serviços de saúde, de educação, de transporte público e a demais serviços públicos e privados de atendimento ao público em geral; a isenção ou desconto em taxas e tarifas relacionadas a serviços públicos e culturais, conforme a legislação vigente; e a prioridade em situações emergenciais e em outros serviços de assistência pública.

Observa-se, na comparação entre a lei municipal e a Lei Romeo Mion, clara relação de complementaridade normativa: enquanto a lei federal cria a Ciptea como documento de circulação nacional, expedido por órgãos estaduais e municipais, a lei de Guajará-Mirim parece direcionar-se à instituição de uma carteira de circulação e reconhecimento especificamente municipal, voltada a viabilizar, no plano local, benefícios que vão além do núcleo mínimo fixado pela norma federal, como isenções em tarifas e serviços de natureza municipal (transporte coletivo urbano, taxas municipais, equipamentos culturais da cidade).

Essa opção é coerente com o federalismo cooperativo que orienta a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA, na medida em que cabe aos municípios complementar, no âmbito de sua competência, o rol de direitos assegurados à pessoa com TEA, sem prejuízo da Ciptea federal.

Sob a ótica da governança interinstitucional, a redação da ementa e dos dispositivos divulgados da Lei nº 2.910/2025 evidencia preocupação explícita com a intersetorialidade, ao mencionar expressamente as áreas de saúde, educação, transporte público e assistência social como destinatárias

da prioridade de atendimento.

Essa enumeração, contudo, não é acompanhada, no que se pôde verificar a partir das fontes públicas disponíveis sobre a norma, de definição expressa do órgão municipal responsável pela gestão centralizada da política, pela expedição da carteira e pela articulação entre as secretarias envolvidas, ponto que constitui o núcleo da análise crítica desenvolvida na seção seguinte.

É oportuno registrar, ainda, que a Lei nº 2.910/2025 não constitui iniciativa isolada, mas integra um conjunto de proposições legislativas apresentadas no mesmo período em Guajará-Mirim e voltadas à pauta do autismo, do qual fazem parte, por exemplo, a instituição do Dia Municipal de Conscientização do Autismo e o reconhecimento de utilidade pública a entidade local de apoio a famílias atípicas (Guajará-Mirim, 2025).

Esse conjunto de iniciativas sugere a formação, no plano político-legislativo municipal, de agenda voltada à pauta do autismo, ainda que a efetiva integração administrativa dessas iniciativas em arranjo de governança permaneça como desafio a ser equacionado pelo Poder Executivo municipal.

5 A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E OS DESAFIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

A análise da Lei nº 2.910/2025 à luz do referencial teórico exposto na seção 3 permite identificar tanto avanços quanto lacunas relevantes para a efetivação da política em Guajará-Mirim.

Como avanço, deve-se reconhecer que a simples existência da norma já produz, no plano simbólico e jurídico, importante função: ela reconhece, em escala municipal, a condição de sujeito de direitos da pessoa com TEA, replicando o desenho normativo federal e tornando exigível, no âmbito local, o conjunto de prioridades já previsto pela legislação superior.

A expressa menção, na lei municipal, às áreas de saúde, educação, transporte e assistência pública indica reconhecimento, pelo legislador local, de que a inclusão da pessoa com TEA não é tema afeto a uma única política setorial, em harmonia com a diretriz de intersectorialidade que orienta a Política Nacional desde 2012 (Brasil, 2012; Junqueira, 2004).

Entretanto, sob a perspectiva da governança interinstitucional, a norma, tal como divulgada, concentra-se na definição dos efeitos do documento (prioridades, isenções), sem aparentemente equacionar, em seu próprio

texto, ao menos três dimensões críticas de implementação, identificadas a partir do referencial adotado.

A primeira dimensão refere-se à definição do órgão gestor da política. A literatura sobre governança em rede destaca a necessidade de que exista um ponto de coordenação, ainda que não hierárquico, capaz de centralizar informações, padronizar procedimentos e mediar conflitos entre os órgãos envolvidos (Klijn, 2008). No caso da Ciptea federal, a própria Lei Romeo Mion atribui a expedição aos “órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional” nos municípios (Brasil, 2020), o que, na prática, costuma recair sobre as secretarias de assistência social ou sobre coordenadorias específicas de pessoas com deficiência, onde existentes.

A ausência de indicação expressa e pública, na norma municipal de Guajará-Mirim, do órgão responsável pela centralização da gestão da carteira local é lacuna que tende a comprometer a coerência da política, sobretudo em municípios de menor porte administrativo, onde a inexistência de estrutura dedicada ao tema pode acarretar diluição de responsabilidades entre as secretarias de saúde, educação e assistência social.

A segunda dimensão é a dos fluxos de cooperação intersetorial propriamente ditos. Garantir, por exemplo, que uma criança portadora da carteira tenha atendimento prioritário simultaneamente na rede municipal de saúde (consultas, terapias, encaminhamentos) e na rede municipal de educação (matrícula, adaptações pedagógicas, acompanhamento especializado) pressupõe que as secretarias de saúde e de educação compartilhem informações sobre os beneficiários, alinhem protocolos de atendimento e, idealmente, disponham de instância permanente de articulação, como um comitê gestor intersetorial ou um núcleo de apoio às pessoas com TEA, vinculado a mais de uma pasta (Junqueira, 2004).

A lei municipal analisada, ao que indicam as fontes públicas disponíveis, não estabelece tal instância, o que não impede, evidentemente, que ela seja criada por ato infralegal do Poder Executivo municipal, mas representa lacuna que merece atenção na regulamentação da norma.

A terceira dimensão concerne à capacitação de profissionais e ao apoio às famílias, elementos que as diretrizes municipais, segundo descrito no contexto deste artigo, pretendem assegurar como parte da política, mas que dependem de previsão orçamentária e de planejamento conjunto entre as secretarias para sua efetivação.

A Lei nº 12.764/2012 já previa, em nível federal, o incentivo à formação e à capacitação de profissionais para o atendimento à pessoa com TEA (Brasil, 2012); a efetivação dessa diretriz em escala municipal, todavia, depende de

articulação com instituições de ensino, com o sistema estadual de saúde e com organizações da sociedade civil, a exemplo de associações de pais e familiares, como as que têm atuado em Guajará-Mirim na defesa da pauta do autismo (Guajará-Mirim, 2025).

Some-se a essas três dimensões um desafio transversal, relativo à fiscalização do cumprimento da prioridade de atendimento por parte de estabelecimentos privados. A norma municipal estende a obrigação de reconhecimento da carteira a serviços privados que atendam ao público em geral, o que é coerente com o modelo da Lei nº 10.048/2000 e da própria Ciptea federal, mas pressupõe mecanismo de fiscalização e, eventualmente, de sanção, cuja definição também não consta, aparentemente, do texto da lei municipal examinada. Sem tal mecanismo, a efetividade da prioridade perante estabelecimentos privados tende a depender da informação e da conscientização da população em geral sobre o TEA, finalidade, aliás, para a qual a instituição, pelo mesmo município, de data de conscientização sobre o autismo pode ser instrumento complementar relevante (Guajará-Mirim, 2025).

Em síntese, a Lei nº 2.910/2025 cumpre função relevante de internalização, em escala municipal, dos direitos já assegurados pela legislação federal, e demonstra, na enumeração de seus efeitos, sensibilidade à necessidade de atuação intersetorial. Sua efetividade plena, contudo, depende de desenvolvimentos posteriores, no plano da regulamentação administrativa e da prática institucional, que assegurem governança interinstitucional permanente entre as secretarias de saúde, educação e assistência social, definição clara do órgão gestor da carteira, fluxos de informação compartilhados e mecanismos de capacitação e de fiscalização.

Esses desenvolvimentos não são, propriamente, falhas da lei em si, que cumpre sua função enquanto norma de criação de direitos, mas etapas necessárias do ciclo de implementação de políticas públicas, sobre as quais a literatura de governança chama atenção (Klijn, 2008).

6 SEGURANÇA JURÍDICA, GOVERNANÇA E ATUAÇÃO JURISDICIONAL

As lacunas de governança discutidas na seção anterior não são apenas um problema de eficiência administrativa: são também, e talvez sobretudo, um problema de segurança jurídica, com reflexos diretos sobre a atuação do Poder Judiciário. Compreender essa conexão é especialmente relevante para a Revista da Emeron, cuja linha editorial situa o Judiciário rondoniense como ente estatal responsável pela solução dos conflitos resultantes das interações sociais e, em razão dessa atuação, merecedor da confiança da sociedade em que está inserido.

A segurança jurídica, nesse contexto, não se limita à existência formal da norma, mas exige que ela permita, a cada um dos sujeitos por ela afetados, saber com razoável previsibilidade o que pode exigir, de quem e em que condições. A Lei nº 2.910/2025, ao enumerar os efeitos da carteira (acesso prioritário a serviços de saúde, educação, transporte e demais serviços públicos e privados; isenção ou desconto em taxas e tarifas; prioridade em situações emergenciais), cria expectativas legítimas e concretas na pessoa com TEA e em sua família.

Essas expectativas, contudo, só se traduzem em segurança jurídica efetiva se a própria norma, ou a regulamentação administrativa que a segue, identificar com a mesma clareza o órgão responsável por cada uma dessas garantias, os critérios objetivos de concessão e renovação da carteira, e o procedimento a ser seguido pelo beneficiário em caso de recusa de atendimento. Na ausência dessa clareza, a pessoa com TEA passa a depender da boa vontade de cada servidor ou de cada estabelecimento privado para ter o direito reconhecido, o que é, em si, uma forma de insegurança jurídica.

É nesse ponto que a governança interinstitucional se conecta à atuação jurisdicional. Quando a via administrativa não assegura, de modo previsível, a efetivação dos direitos previstos na lei municipal, o caminho natural do titular do direito, ou de seu representante legal, é a provocação do Poder Judiciário, por meio de mandado de segurança, de ação de obrigação de fazer ou de outras medidas voltadas a compelir o ente público ou o particular ao cumprimento da norma.

A literatura sobre judicialização de políticas públicas, desenvolvida sobretudo a propósito do direito à saúde, mostra que esse fenômeno tende a ser mais intenso exatamente nos contextos em que a política pública carece de desenho institucional claro, pois a indefinição de competências e de critérios técnicos transfere para o magistrado, no caso concreto, decisões que poderiam e deveriam ser tomadas previamente pela administração (Barroso, 2009), padrão já identificado empiricamente em âmbito municipal, em que a ausência de clareza sobre as responsabilidades de cada ente federativo amplia o volume de demandas judiciais e seus impactos sobre o orçamento público local (Wang et al., 2014).

Não se trata de afirmar que a judicialização seja, em si, um mal a ser evitado a qualquer custo: ao contrário, o acesso à justiça é garantia constitucional e o Judiciário cumpre função insubstituível quando a administração efetivamente falha. O ponto a destacar é que parte da litigiosidade potencial em torno da Lei nº 2.910/2025 é evitável, e o seria por meio de governança interinstitucional mais bem definida, e não por restrição ao acesso à justiça.

Sob essa perspectiva, a clareza quanto ao órgão gestor da carteira

(apontada na seção 5 como primeira lacuna de governança) tem efeito direto sobre a segurança jurídica: permite à pessoa com TEA e a seus familiares saber, desde logo, a quem dirigir um pedido administrativo de revisão, antes de buscar o Judiciário.

De modo semelhante, a definição de fluxos de cooperação entre as secretarias de saúde, educação e assistência social (segunda lacuna) reduz o risco de que o beneficiário seja remetido de um órgão a outro sem resposta efetiva, situação que, na prática forense, frequentemente justifica a impetração de mandado de segurança por omissão administrativa. Por fim, a existência de mecanismos claros de capacitação de profissionais e de fiscalização do cumprimento da prioridade por estabelecimentos privados (terceira lacuna) diminui a probabilidade de que o desconhecimento da norma, por parte de quem deveria aplicá-la, se converta em violação de direito a ser reparada judicialmente.

Em síntese, a relação entre governança interinstitucional e atuação jurisdicional pode ser descrita como uma relação inversa: quanto mais clara e bem coordenada a governança de uma política pública municipal, menor a necessidade de intervenção do Judiciário para assegurar, em casos individuais, o que já deveria estar garantido na via administrativa, e maior a margem para que a atuação jurisdicional, quando ainda assim provocada, se concentre nos casos de efetiva resistência ou omissão, e não na mera tradução, ao caso concreto, de uma política que a própria lei municipal deixou de estruturar.

Para o Poder Judiciário de Rondônia, esse diagnóstico é relevante tanto para a compreensão de eventuais demandas judiciais que envolvam a Lei nº 2.910/2025 e normas similares, quanto para a atuação extrajudicial de aproximação institucional entre o Judiciário, o Ministério Público e a administração municipal, com vistas à prevenção de litígios evitáveis em matéria de proteção à pessoa com TEA.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a Lei Municipal nº 2.910/2025, de Guajará-Mirim (RO), que instituiu a Carteira de Identificação do Autista no município, sob a perspectiva da governança interinstitucional, da intersetorialidade entre saúde, educação e assistência social, e de seus reflexos sobre a segurança jurídica e a atuação jurisdicional, em diálogo com o marco normativo federal de proteção à pessoa com TEA constituído pela Lei nº 12.764/2012, pela Lei nº 13.146/2015 e pela Lei nº 13.977/2020.

Os resultados indicam que a norma municipal traduz, em escala local, o desenho normativo federal, ao instituir documento de identificação

vinculado a garantias de acesso prioritário, isenções tarifárias e prioridade em situações emergenciais, e ao mencionar expressamente a necessidade de atuação articulada entre diferentes áreas da administração municipal.

Esse alinhamento normativo, contudo, não é, por si só, suficiente para assegurar a efetivação da política nem a segurança jurídica de seus destinatários: a análise desenvolvida nas seções 5 e 6 evidenciou lacunas relativas à definição do órgão gestor, aos fluxos de cooperação intersetorial entre as secretarias envolvidas, aos mecanismos de capacitação de profissionais e de fiscalização do cumprimento da norma por estabelecimentos privados, e mostrou como essas mesmas lacunas tendem a se converter em demanda evitável ao Poder Judiciário.

A principal contribuição deste artigo está em deslocar o debate sobre a proteção à pessoa com TEA, no âmbito da literatura jurídica voltada à realidade de Rondônia, da análise estritamente normativa para a análise da capacidade institucional necessária à implementação da norma, e em evidenciar que a qualidade da governança interinstitucional de uma política pública municipal é também variável que afeta diretamente a segurança jurídica de seus destinatários e o volume de litigiosidade dirigido ao Poder Judiciário local.

Esse ponto é particularmente relevante em municípios de pequeno porte e de fronteira internacional, cujas limitações de estrutura administrativa e de oferta de serviços especializados tornam tanto a governança interinstitucional quanto a clareza normativa condições praticamente indispensáveis para que direitos formalmente assegurados se traduzam em acesso efetivo a serviços, sem que a única via de efetivação seja o litígio judicial.

Como limitação do estudo, registra-se que a análise foi realizada a partir das fontes públicas disponíveis sobre a Lei nº 2.910/2025, sem acesso ao processo de regulamentação administrativa posterior à sua promulgação, razão pela qual as lacunas identificadas devem ser compreendidas como pontos de atenção para a implementação, e não como juízo definitivo sobre a integralidade do texto legal ou de eventuais atos infralegais supervenientes.

Como agenda de pesquisa futura, sugere-se o acompanhamento empírico da implementação da lei em Guajará-Mirim, mediante entrevistas com gestores municipais das áreas de saúde, educação e assistência social e com representantes de associações de famílias de pessoas com TEA, de modo a verificar, na prática administrativa, a existência ou não dos arranjos de governança apontados como necessários neste artigo, bem como a realização de estudos comparados com experiências de outros municípios rondonienses que tenham adotado normas semelhantes.

REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei nº 3.799**, de 28 de outubro de 2021. Cria a Carteira Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ceptea). Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, 4 nov. 2021.

AMAZONAS. **Lei nº 5.403, de 2021**. Institui a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista no Estado do Amazonas. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 2021.

AUTISMO E REALIDADE. **Direitos das pessoas com TEA**: conheça as leis que fortalecem a inclusão. 2026. Disponível em: <https://autismoerealidade.org.br/2025/08/29/direitos-das-pessoas-com-tea-conheca-as-leis-que-fortalecem-a-inclusao/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva**: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 12.115, de 17 de julho de 2024**. Institui o Sistema Nacional de Cadastro da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2012.

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.

BRASIL. **Lei nº 13.977, de 8 de janeiro de 2020**. Altera a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012 (Lei Berenice Piana), e a Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, para instituir a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 2020.

GUAJARÁ-MIRIM. **Lei nº 2.910, de 24 de março de 2025**. Cria a Carteira de Identificação do Autista no Município de Guajará-Mirim e dá outras providências. Guajará-Mirim: Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), 2025. Disponível em: <https://sapl.guajaramirim.ro.leg.br/norma/pesquisar>. Acesso em: 25 jun. 2026.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

KLIJN, Erik-Hans. Governance and governance networks in Europe: an assessment of ten years of research on the theme. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, p. 505-525, 2008.

WANG, Daniel Wei Liang; PIRES, Natália Pires de Vasconcelos; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; TERRAZAS, Fernanda V. Os impactos da judicialização da saúde no município de São Paulo: gasto público e organização federativa. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, p. 1191-1206, 2014.