

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei nº 4.475/2024 - “Estatuto da Pessoa com Autismo”

Tema	PL nº 4.475/2024 (Câmara dos Deputados), apensado ao PL nº 1.320/2022, que tramita apensado ao PL nº 3.080/2020 - Comissão Especial da Política Nacional para Pessoas com Autismo
Demandantes	CONSED e Undime
Data	Brasília/DF, 12 de agosto de 2026

1. INTRODUÇÃO E OBJETO

A presente Nota Técnica é elaborada em atendimento à demanda do CONSED e da Undime, com o objetivo de apresentar análise técnica e jurídica acerca do **Projeto de Lei nº 4.475/2024**, de autoria da Deputada Ely Santos (REPUBLICANOS/SP), que pretende instituir o “*Estatuto da Pessoa com Autismo*”.

Cumpre registrar, de plano e com absoluta ênfase, que o CONSED e a Undime reconhecem e reafirmam a legitimidade e a relevância da causa subjacente à proposição. A proteção integral dos direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) constitui imperativo ético, constitucional e civilizatório que ambas as instituições abraçam sem reservas. As ponderações a seguir apresentadas não traduzem, em nenhuma hipótese, resistência ao avanço dos direitos desse público, mas, ao contrário, exprimem o compromisso institucional do CONSED e da Undime com a efetividade material desses direitos, que depende menos da multiplicação de textos normativos e mais da coerência sistêmica do ordenamento, do respeito ao pacto federativo e da sustentabilidade orçamentária das políticas.

O escopo desta Nota é, portanto, duplo: (i) examinar o conteúdo do PL nº 4.475/2024 à luz do arcabouço normativo já vigente e das capacidades operacionais e financeiras das redes estaduais distrital e municipais de ensino; e (ii) manifestar preocupação técnica quanto ao modo acelerado e pouco participativo como a matéria vem tramitando e pode ser levada a deliberação, sem a oitiva estruturada das entidades que representam as redes responsáveis pela execução da política - notadamente o próprio CONSED e a Undime.

2. SÍNTESE DA PROPOSIÇÃO E DE SUA TRAMITAÇÃO ATUAL

2.1. O que propõe o texto original

O PL nº 4.475/2024 é proposição curta e predominantemente declaratória/programática. Institui um *“Estatuto da Pessoa com Autismo”* e enuncia direitos em cinco áreas: saúde, educação, trabalho, assistência social e acessibilidade, atribuindo deveres ao Estado, à família, à sociedade, às empresas e às instituições. Prevê, ainda, campanhas de conscientização e menciona, de forma genérica, sanções para discriminação, violência ou negligência, remetendo ao Código Penal e à legislação específica. Em matéria educacional, assegura *“educação inclusiva em todos os níveis”* e a *“formação e capacitação de professores e demais profissionais da educação”* (art. 4º, II).

A proposição NÃO cria, em seu texto, arquitetura detalhada de financiamento, governança, prazos administrativos, benefícios específicos ou quaisquer mecanismos de fiscalização. Apenas estabelece objetivos e direitos gerais, sem indicar fonte de custeio ou estimativa de impacto, característica que, como se demonstrará, é central para a análise ora empreendida.

2.2. A tramitação: apensamento e substitutivo

Aspecto decisivo e que precisa ser corretamente compreendido: o PL nº 4.475/2024 não está sendo votado isoladamente. Em 13 de março de 2025, foi apensado ao PL nº 1.320/2022, que, por sua vez, tramita apensado ao PL nº 3.080/2020 (proposição que centraliza um bloco de mais de uma centena de projetos sobre a política nacional para pessoas com autismo, hoje sob análise de Comissão Especial). O veículo legislativo central passou a ser o PL nº 3.080/2020 e o substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Marangoni (PODE/SP).

Em 11 de agosto de 2026, o relator apresentou parecer de 138 (cento e trinta e oito) páginas, recomendando a aprovação do conjunto na forma de substitutivo. A votação, contudo, não foi concluída: pedido de vista formulado pelo vice-líder do Governo, Deputado Alencar Santana (PT/SP), adiou a deliberação, justamente sob o argumento de que os Ministérios envolvidos precisavam de tempo para examinar um relatório de tal extensão, apresentado poucas horas antes da reunião. O estágio atual, portanto, é de parecer apresentado, mas ainda pendente de votação na Comissão Especial, com previsão de retorno à pauta somente após duas sessões do Plenário.

Registre-se, por fim, dado de especial relevância para esta análise: o parecer do relator manifestou-se pela *“ausência de implicação financeira ou orçamentária”* do conjunto e propôs converter comandos que poderiam criar despesas, órgãos ou atribuições administrativas rígidas em comandos abertos e programáticos, para reduzir riscos de inconstitucionalidade,

vício de iniciativa e interferência na organização administrativa dos entes federativos. Como se verá, é precisamente essa combinação (deveres amplos, de um lado, e declaração de ausência de impacto, de outro) que transfere aos entes subnacionais o ônus real da política.

3. RECONHECIMENTO DO MÉRITO E DOS PROPÓSITOS DA PROPOSIÇÃO

O CONSED e a Undime enaltecem o propósito humanitário e inclusivo que certamente anima o PL nº 4.475/2024. A garantia do direito à educação, à saúde, ao trabalho, à assistência social e à acessibilidade para as pessoas com TEA, em condições de igualdade e dignidade, é compromisso que decorre diretamente da Constituição Federal (arts. 205, 206 e 208), da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (incorporada com *status* de emenda constitucional pelo Decreto nº 6.949/2009) e de todo o marco legal infraconstitucional em vigor.

Esse compromisso, aliás, é atestado pela própria atuação institucional recente do CONSED e da Undime, que reiteradamente se posicionam, de forma pública, ponderada e técnica, em favor da educação especial inclusiva (a exemplo das manifestações oficiais sobre a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva -PNEEI e sobre a Política Nacional para Estudantes com Altas Habilidades ou Superdotação -PNEAHS). As instituições signatárias, portanto, não questionam os fins da proposição; examinam, com a parcimônia e a responsabilidade técnica que lhes são próprias, os meios e a coerência sistêmica escolhidos para alcançá-los.

4. O MARCO LEGAL VIGENTE JÁ PROTEGE, DE FORMA ROBUSTA, A PESSOA COM TEA

A premissa fundamental desta Nota é que o ordenamento jurídico brasileiro não se encontra em situação de lacuna ou desproteção quanto à pessoa com TEA. Ao contrário: o país dispõe de um arcabouço normativo denso, específico e em constante atualização, cujo conteúdo, em larga medida, já contempla os direitos enunciados no PL nº 4.475/2024. Destacam-se:

4.1. Lei nº 9.394/1996 (LDB) e a educação especial como modalidade transversal

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional dedica capítulo específico à educação especial (arts. 58 a 60), definindo-a como modalidade oferecida preferencialmente na rede regular de ensino e prevendo os apoios especializados necessários. O direito à “educação inclusiva em todos os níveis” que o PL nº 4.475/2024 pretende enunciar (art. 4º, II) já é, portanto, direito plenamente positivado e exigível.

4.2. Lei nº 12.764/2012 (Lei Berenice Piana)

Norma específica e nuclear sobre o tema, a Lei nº 12.764/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e, em seu art. 1º, § 2º,

reconheceu a pessoa com TEA como pessoa com deficiência para todos os efeitos legais. A lei define clinicamente o TEA (art. 1º, § 1º, I e II), fixa diretrizes de intersetorialidade e atenção integral (art. 2º) e assegura direitos em saúde, educação, moradia, trabalho, previdência e assistência social (art. 3º). Prevê, ainda, o direito a acompanhante especializado nas classes comuns do ensino regular (art. 3º, § 1º) e (dado de particular relevância educacional) comina multa de 3 a 20 salários-mínimos ao gestor escolar que recusar matrícula de aluno com TEA, com perda do cargo em caso de reincidência (art. 7º).

Trata-se, ademais, de lei viva e em permanente aperfeiçoamento. Foi complementada pela Lei nº 13.977/2020 (Lei Romeo Mion), que criou a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), e recentemente atualizada pela Lei nº 15.131/2025 (nutrição adequada e terapia nutricional) e pela Lei nº 15.256/2025 (investigação diagnóstica em pessoas adultas e idosas). Esse histórico demonstra que o legislador tem se valido do instrumento correto (o aperfeiçoamento da norma específica já existente) e não da criação de estatutos paralelos.

4.3. Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão / Estatuto da Pessoa com Deficiência)

A LBI é o marco legal mais abrangente sobre inclusão no país. Como a pessoa com TEA é, por força da Lei nº 12.764/2012 (art. 1º, § 2º), pessoa com deficiência para todos os efeitos legais, ela é integralmente destinatária da LBI. Em matéria educacional, o art. 27 assegura o direito a um sistema educacional inclusivo em todos os níveis; o art. 28 impõe ao poder público o dever de assegurar, implementar, acompanhar e avaliar esse sistema, vedando expressamente, em seu § 1º, a recusa de matrícula e a cobrança de valores adicionais por motivo de deficiência, inclusive em instituições privadas (vedação chancelada pelo STF na ADI 5.357). O art. 3º, por sua vez, ancora todo o modelo social da deficiência no dever de eliminação de barreiras (urbanísticas, arquitetônicas, comunicacionais, atitudinais e tecnológicas), assegurando-se, ainda, adaptações razoáveis e profissional de apoio escolar.

4.4. Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI)

Em plano infralegal, a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, instituída pelo Decreto nº 12.686/2025 e regulamentada pela Portaria MEC nº 421/2026, que dispõe sobre a PNEEI e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Reneei), já estrutura, em detalhe, a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), a governança federativa e o apoio técnico-pedagógico.

Nesse contexto, a efetividade da PNEEI não depende apenas de diretrizes, redes e instrumentos de governança, mas também da destinação específica, suficiente e continuada de recursos financeiros para sua implementação. A ampliação dos apoios, serviços e

estratégias de acessibilidade educacional, inclusive em favor dos estudantes com TEA, deve vir acompanhada de previsão orçamentária clara, de critérios transparentes de distribuição e de pactuação federativa no âmbito do Sistema Nacional de Educação, sob pena de transferir às redes estaduais, distrital e municipais obrigações materiais sem a correspondente contrapartida financeira.

4.5. Plano Nacional de Educação (PNE 2026-2036)

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 15.388/2026, conferiu centralidade inédita ao tema, dedicando o Objetivo 10 à educação especial inclusiva e à educação bilíngue de surdos, desdobrado em metas e estratégias específicas com horizonte decenal. O público do PL nº 4.475/2024 já está, pois, contemplado tanto na regulamentação vigente quanto no planejamento de Estado dos próximos dez anos.

4.6. Conclusão parcial

Do cotejo acima resulta que os direitos enunciados no PL nº 4.475/2024 **já se encontram assegurados** (de forma mais técnica, detalhada e sistematizada) pela LDB, pela Lei nº 12.764/2012, pela LBI, pela PNEEI e pelo novo PNE. A proposição, tal como redigida, tende a produzir **redundância normativa**, quando não sobreposição e potencial antinomia, em relação a um marco legal já vigente e em plena vitalidade.

5. O RISCO DE PROFUSÃO E SOBREPOSIÇÃO NORMATIVA

O ordenamento educacional brasileiro é marcado pelo fenômeno de hiperinflação legislativa: a produção acelerada e desarticulada de normas que, ao invés de fortalecer, fragiliza a garantia dos direitos que pretende tutelar. Multiplicam-se proposições que se sobrepõem a marcos regulatórios já existentes, sem clara articulação com eles, gerando fragmentação, insegurança jurídica, sobrecarga burocrática das redes e descrédito do próprio ordenamento.

O PL nº 4.475/2024 ilustra esse risco. A criação de um *“Estatuto da Pessoa com Autismo”* autônomo faria conviver, sobre o mesmo público-alvo, ao menos três camadas normativas distintas: (i) o Estatuto da Pessoa com Deficiência (LBI); (ii) a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com TEA (Lei Berenice Piana); e (iii) o novo Estatuto proposto. Essa tríplice sobreposição, longe de ampliar a proteção, tende a gerar dúvida interpretativa sobre qual regra aplicar, além de antinomias de difícil solução, sobretudo diante de cláusula de revogação genérica (*“revogam-se as disposições em contrário”*, art. 10), tecnicamente vedada pela Lei Complementar nº 95/1998 (art. 9º), que exige revogação expressa e enumerada.

Cumpramos reconhecer, em favor do rigor, que o substitutivo em curso na Comissão Especial adota rota tecnicamente distinta: a de consolidar e reorganizar a legislação aplicável. A

consolidação é, em tese, técnica legislativa legítima e até desejável. Contudo, quando conduzida às pressas e sem a escuta dos entes executores, ela carrega risco inverso e igualmente grave: o de alterar a arquitetura de proteção consolidada, sem a devida cláusula de preservação, expondo o público-alvo a retrocessos interpretativos, descontinuidade administrativa e novo ciclo de litigiosidade.

Exemplo emblemático da referida redundância encontra-se na própria justificação do PL nº 4.475/2024, que anuncia como contribuição a instituição do *“Dia Nacional da Conscientização sobre o Autismo”*. Ocorre que tal data já é lei desde 2018: a **Lei nº 13.652/2018** instituiu o Dia Nacional de Conscientização sobre o Autismo. A proposição chega, portanto, a apresentar como novidade aquilo que o ordenamento já positivou há anos, o que é um sinal eloquente de que se legisla, no caso, sem o prévio mapeamento do arcabouço já vigente.

A redundância, ademais, não se restringe aos direitos: alcança os próprios instrumentos de gestão. O monitoramento, a produção de indicadores e a sistematização de dados da educação especial já dispõem de mecanismos próprios, notadamente o Observatório da Educação Especial Inclusiva (Portaria MEC nº 421/2026) e o Censo Escolar da Educação Básica (INEP). A criação, por lei, de instrumentos de coleta e de monitoramento específicos para o público com TEA tende a produzir duplicidade e sobrecarga administrativa, quando o que se impõe é a interoperabilidade com os sistemas já existentes.

O fortalecimento do Observatório da Educação Especial Inclusiva é, nesse cenário, medida estratégica para evitar a dispersão de iniciativas e assegurar que o monitoramento da política se apoie em evidências, indicadores consistentes e avaliação contínua dos resultados. Ademais, a participação das universidades, especialmente por meio de grupos de pesquisa, núcleos de acessibilidade, programas de formação docente e produção científica aplicada, é essencial para qualificar esse processo, aproximando a política pública da pesquisa educacional, da formação inicial e continuada dos profissionais da educação e da validação técnica das estratégias de inclusão adotadas pelas redes de ensino.

Em ambos os cenários (estatuto paralelo ou consolidação apressada) o vício de origem é o mesmo: legislar sobre matéria já densamente regulada sem diagnóstico técnico consistente, sem estudo de impacto e sem pactuação com quem executa a política.

6. A AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

O PL nº 4.475/2024 impõe deveres materiais de largo alcance ao Poder Público, entre outros, *“acesso universal e gratuito”* a atendimento especializado e contínuo, *“medicamentos e tratamentos necessários, sem custos”*, *“educação inclusiva em todos os níveis”* e adaptação

de espaços públicos e privados. Não há, contudo, qualquer estimativa quanto aos decorrentes impactos orçamentário-financeiros, tampouco indicação de fonte de custeio.

Tal omissão evidentemente colide com a disciplina da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujos arts. 16 e 17 exigem, para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração da compatibilidade com o planejamento fiscal. A esse regime somam-se o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que condiciona a criação ou a alteração de despesa obrigatória à prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro, e a exigência de prévia dotação e de autorização na lei de diretrizes orçamentárias para a criação de cargos e a admissão de pessoal (Constituição Federal, art. 169, § 1º, I e II), observados os limites de despesa total com pessoal (LC nº 101/2000, arts. 19 e 20).

A declaração do relator quanto à *“ausência de implicação financeira ou orçamentária”* não elimina o custo real da política, apenas o desloca. Como as redes estaduais e municipais respondem por mais de 95% das mais de 48 milhões de matrículas da educação básica, é sobre elas que recairá, na prática, o ônus de concretizar deveres desenhados no plano federal e declarados sem impacto.

Esse deslocamento é agravado por um dado concreto: o número de matrículas na educação especial cresceu cerca de 173% em uma década, e a desvinculação do acesso ao AEE da apresentação de laudo médico (avanço legítimo e desburocratizante) ampliou sobremodo a demanda por profissionais de apoio, adaptações e materiais acessíveis. Sem fonte de financiamento adicional, clara e proporcional, as redes enfrentarão pressão insustentável, com risco elevado de judicialização e de responsabilização de gestores por metas cujos meios não lhes foram assegurados.

A análise do impacto financeiro torna-se ainda mais imprescindível diante do crescimento expressivo das matrículas da educação especial, pois esse aumento não representa apenas maior número de estudantes identificados e atendidos, mas também a ampliação proporcional da demanda por salas de recursos multifuncionais, profissionais de apoio, formação continuada de docentes, materiais acessíveis, tecnologias assistivas, transporte escolar adequado e adaptações pedagógicas e arquitetônicas. Sem dimensionamento técnico desse crescimento e de seus reflexos sobre o custeio permanente das redes, qualquer obrigação legal adicional tende a ser absorvida de forma desigual pelos entes federativos, agravando disparidades regionais e comprometendo a qualidade do atendimento. Por isso, a estimativa de impacto deve considerar a evolução histórica das matrículas, a projeção de expansão da demanda, o custo aluno correspondente aos diferentes níveis de apoio e a necessidade de fontes estáveis de financiamento, de modo a assegurar que a inclusão

educacional seja efetiva, sustentável e compatível com a capacidade real de execução das redes públicas.

Ilustra concretamente esse risco o próprio substitutivo em discussão, que, ao inserir o inciso XIII-A no art. 3º da Lei nº 13.146/2015, cria a figura do ***“profissional de apoio pedagógico”***, aplicável a todos os estudantes com deficiência, em todos os níveis e modalidades e em instituições públicas e privadas. A instituição, por lei federal, de categoria profissional cujo provimento recai sobre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios gera despesa obrigatória de caráter continuado sobre entes de capacidades administrativa e financeira desiguais, sem a estimativa de impacto e a indicação de fonte de custeio exigidas pelo art. 113 do ADCT e pela LC nº 101/2000, e à margem das cautelas do art. 169, § 1º, da Constituição Federal.

7. O DÉFICIT DE PARTICIPAÇÃO FEDERATIVA E DE ESCUTA DAS REDES

A crítica mais sensível do CONSED e da Undime dirige-se ao modo como a matéria vem sendo processada. Um substitutivo de 138 páginas, com impactos em saúde, educação, trabalho, assistência, tributação e identificação, foi apresentado poucas horas antes da reunião destinada a votá-lo, a ponto de o próprio Governo requerer vista para que seus Ministérios pudessem examiná-lo. Se o exame do texto se mostrou inviável até para o Poder Executivo federal, com mais razão o foi para as entidades representativas dos entes subnacionais executores das políticas correlatas.

Não há registro de oitiva estruturada do CONSED e da UNDIME na construção do texto. Ocorre que são os Estados, o DF e os Municípios os entes constitucionalmente incumbidos da execução da política educacional (CF, arts. 23, V; 205; 208 e 211) e detentores de quase a totalidade das matrículas. A Constituição estrutura a matéria sob regime de colaboração (art. 211), e não de subordinação.

Esse desenho ganhou densidade normativa com a Lei Complementar nº 220/2025, que instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE) e consagrou, como instâncias de pactuação interfederativa, a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITE), de âmbito nacional, e as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (CIBEs), de âmbito estadual. À luz do SNE, políticas educacionais nacionais não mais coadunam com a lógica de imposição “de cima para baixo”: a pactuação prévia nas instâncias do SNE deixou de ser mera formalidade consultiva para tornar-se pressuposto de legitimidade e de exequibilidade das políticas.

Exemplo concreto desse desajuste federativo consta do próprio substitutivo, que fixa prazo federal uniforme de 30 (trinta) dias para a disponibilização do profissional de apoio escolar. Prazo peremptório e idêntico para mais de 5.500 redes municipais de capacidades desiguais desconsidera que, na maioria delas, o atendimento depende de seleção ou de contratação de

peçoal, sujeita à disponibilidade orçamentária e aos limites de despesa da LC nº 101/2000. Fixado nesses termos, o prazo invade a autonomia administrativa dos entes (CF, art. 211) e tende a converter-se em fonte de judicialização e responsabilização do gestor por obrigação cuja execução não depende exclusivamente de sua atuação.

Também é indispensável preservar a autonomia federativa de Estados, Distrito Federal e Municípios na formulação, organização e implementação de suas políticas educacionais, especialmente em matéria de educação especial inclusiva. O regime de colaboração previsto na Constituição não autoriza a substituição das competências locais por comandos federais uniformes e rígidos, dissociados das realidades territoriais, administrativas e financeiras de cada rede. Ao contrário, a atuação nacional deve estabelecer diretrizes gerais, apoiar tecnicamente os entes, induzir boas práticas e assegurar financiamento adequado, sem impedir que cada sistema de ensino defina, em conformidade com suas condições concretas, os arranjos institucionais, os fluxos de atendimento, os processos de contratação, a formação de profissionais e as estratégias pedagógicas mais adequadas às necessidades de seus estudantes.

Deliberar sobre matéria dessa magnitude sem a escuta das redes de ensino não apenas contraria o espírito do regime de colaboração, como também compromete, na origem, a viabilidade da política, pois a norma que nasce dissociada da realidade operacional das escolas tende a converter-se em comando de baixa efetividade, gerando frustração de expectativas e nova litigiosidade.

8. PONTOS DE ATENÇÃO TÉCNICA NA REDAÇÃO DO PL Nº 4.475/2024

Sem prejuízo das objeções sistêmicas acima, registram-se pontos de atenção quanto à técnica legislativa do texto original, que reforçam a necessidade de aprofundamento técnico:

- **Definição menos precisa (art. 2º):** a definição de pessoa com TEA proposta é menos rigorosa do que a definição clínica já consolidada na Lei nº 12.764/2012 (art. 1º, § 1º, I e II), abrindo margem a insegurança conceitual e a eventual retrocesso interpretativo.
- **Obrigações abertas e ilimitadas (art. 4º, I):** a garantia de “medicamentos e tratamentos necessários, sem custos”, sem remissão a protocolos clínicos, diretrizes terapêuticas ou às listas oficiais do SUS, cria dever de contornos indefinidos e é vetor típico de judicialização individual custosa e desorganizadora do planejamento.
- **Revogação genérica (art. 10):** a cláusula “revogam-se as disposições em contrário” viola o art. 9º da LC nº 95/1998, que impõe revogação expressa e enumerada, e é fonte direta de antinomias com a Lei Berenice Piana, a LBI e a LDB. A Lei nº 12.764/2012 deve ser mantida como diploma específico e nuclear de proteção das pessoas com TEA, com preservação expressa dos direitos, garantias, conceitos, instrumentos e consequências jurídicas nela consolidados. Eventuais aperfeiçoamentos devem ser

pontuais e harmônicos com o marco vigente, de modo a evitar insegurança jurídica, interpretações regressivas e descontinuidade das políticas públicas em curso.

- **Norma sancionatória em branco (art. 11):** a previsão de “sanções e penalidades” por mera remissão ao Código Penal e à “legislação específica” nada acrescenta ao ordenamento e tem caráter meramente declaratório, inclusive porque o ordenamento já dispõe de sanções específicas e efetivas: a Lei nº 12.764/2012 comina multa e, na reincidência, perda do cargo ao gestor que recusa matrícula (art. 7º), e a tutela penal e administrativa da pessoa com deficiência já está estruturada na Lei nº 7.853/1989 (art. 8º) e na Lei nº 13.146/2015 (art. 88).
- **Inconsistência interna e redundância (Dia Nacional):** a justificação menciona a instituição do “Dia Nacional da Conscientização sobre o Autismo”, mas o articulado não contém dispositivo que o crie; ademais, tal data já é lei desde a Lei nº 13.652/2018, o que evidencia, a um só tempo, ausência de revisão técnica e desconhecimento do marco vigente.
- **Divergência terminológica:** a adoção da expressão “pessoa com autismo”, em vez da terminologia técnica consolidada (“pessoa com transtorno do espectro autista” e “pessoa com deficiência”), pode gerar ruído interpretativo na articulação com o marco legal vigente.

9. RECOMENDAÇÕES E PROPOSIÇÕES DO CONSED E DA UNDIME

Diante do exposto, e reafirmando seu integral compromisso com os direitos das pessoas com TEA, o CONSED e a Undime recomendam:

- **Priorizar o aperfeiçoamento do marco vigente em vez de criar um estatuto paralelo.**
A rota mais segura, coerente e juridicamente adequada é consolidar, atualizar e aprimorar os instrumentos normativos já existentes — especialmente a Lei nº 12.764/2012, a LBI, a LDB, a PNEEI e o PNE — em vez de instituir novo diploma autônomo sobre o mesmo público. O aperfeiçoamento do arcabouço vigente permite preservar conceitos consolidados, evitar antinomias, proteger a jurisprudência e a prática administrativa já estabilizadas e concentrar os esforços legislativos naquilo que efetivamente falta: financiamento adequado, governança federativa, monitoramento qualificado, formação de profissionais e apoio técnico às redes de ensino. Desse modo, em lugar de fragmentar o ordenamento, recomenda-se fortalecer a legislação existente, com ajustes pontuais, cláusulas de preservação de direitos e articulação expressa com as políticas educacionais já em implementação.
- **Assegurar a preservação expressa de direitos e a manutenção da Lei nº 12.764/2012.**
A Lei Berenice Piana constitui marco específico, nuclear e amplamente reconhecido na proteção das pessoas com transtorno do espectro autista, responsável por consolidar

conceitos, diretrizes intersetoriais, direitos educacionais, instrumentos de identificação e consequências jurídicas relevantes, inclusive quanto à recusa de matrícula. Eventuais aperfeiçoamentos legislativos devem partir de sua manutenção integral, com ajustes pontuais e harmônicos ao marco vigente, de modo a preservar os direitos, garantias, conceitos e instrumentos já conquistados, evitar insegurança jurídica, impedir interpretações regressivas e assegurar continuidade às políticas públicas em curso.

- **Exigir estudo de impacto orçamentário-financeiro.** A tramitação da matéria deve ser necessariamente precedida de estudo de impacto orçamentário-financeiro e de indicação clara da fonte de custeio, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 113 do ADCT e as regras constitucionais aplicáveis à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado. Não basta afirmar a ausência de implicação financeira quando o texto institui ou induz deveres materiais que demandam pessoal, formação continuada, adaptações arquitetônicas e pedagógicas, tecnologias assistivas, transporte adequado, serviços de apoio e sistemas de monitoramento. O estudo deve dimensionar, em especial, o ônus que recairá sobre as redes estaduais, distrital e municipais, responsáveis pela execução da política educacional e por mais de 95% das matrículas da educação básica, considerando o crescimento das matrículas da educação especial, a diversidade de necessidades de apoio, as desigualdades regionais e a capacidade fiscal dos entes. Sem essa avaliação prévia, a norma tende a transformar direitos legítimos em obrigações formalmente previstas, porém materialmente inexecutáveis, ampliando a judicialização, a responsabilização de gestores e a frustração das famílias e dos estudantes.
- **Garantir a escuta efetiva das redes e a pactuação no SNE.** A deliberação deve ser precedida de oitiva estruturada, tempestiva e substantiva do CONSED, da Undime e das redes estaduais, distrital e municipais de ensino, bem como de pactuação nas instâncias do Sistema Nacional de Educação — especialmente a CITE e as CIBEs —, nos termos da LC nº 220/2025. Essa escuta não pode ser meramente formal ou posterior à definição do conteúdo normativo; deve ocorrer em momento anterior à deliberação, com acesso integral ao texto, prazo adequado para análise técnica e possibilidade real de incorporação das contribuições dos entes responsáveis pela execução da política educacional. A pactuação federativa é pressuposto de legitimidade, exequibilidade e sustentabilidade das medidas propostas, pois permite aferir impactos administrativos, orçamentários e pedagógicos, identificar capacidades distintas entre redes, calibrar prazos e obrigações e evitar a imposição de comandos nacionais desconectados das realidades locais. Sem esse processo, a norma tende a nascer com baixa aderência institucional, maior risco de judicialização e menor capacidade de produzir inclusão efetiva nas escolas.

- **Suspender a tramitação em regime de urgência ou aqodamento.** Recomenda-se que a matéria não seja votada sob regime de urgência, aqodamento ou deliberação imediata, especialmente diante da extensão, complexidade e transversalidade do substitutivo apresentado, que repercute sobre educação, saúde, assistência social, trabalho, identificação civil, acessibilidade e financiamento público. A apreciação de texto dessa magnitude exige tempo hábil para exame técnico pelo Poder Executivo federal, pelos Ministérios setoriais envolvidos, pelo CONSED, pela Undime, pelas redes estaduais, distrital e municipais de ensino e pelas instâncias de pactuação do Sistema Nacional de Educação. A suspensão da tramitação acelerada não significa oposição ao mérito da causa, mas condição de responsabilidade institucional para que se avaliem adequadamente os impactos jurídicos, administrativos, pedagógicos e orçamentário-financeiros da proposta. A votação sem análise suficiente, sem transparência quanto às alterações promovidas e sem possibilidade real de contribuição dos entes executores amplia o risco de antinomias, insegurança jurídica, obrigações inexequíveis, judicialização e frustração social. Por isso, recomenda-se a retirada da matéria de pauta, ou ao menos a postergação de sua deliberação, até que sejam realizados estudo de impacto, oitiva qualificada das redes e pactuação federativa prévia.
- **Sanear os vícios de técnica legislativa.** Antes de qualquer deliberação, é indispensável submeter o texto a revisão rigorosa de técnica legislativa, nos termos da LC nº 95/1998, de modo a eliminar ambiguidades, redundâncias, comandos meramente declaratórios e dispositivos que possam gerar antinomias com o marco legal vigente. Essa revisão deve preservar a definição clínica e jurídica já consolidada na Lei nº 12.764/2012, manter a terminologia técnica adequada — especialmente “pessoa com transtorno do espectro autista” e “pessoa com deficiência” —, harmonizar o texto com a LDB, a LBI, a PNEEI e o PNE, bem como evitar a criação de conceitos paralelos ou menos precisos. Também se recomenda condicionar prestações de saúde e de apoio especializado aos protocolos, diretrizes terapêuticas, listas oficiais e critérios técnicos aplicáveis às políticas públicas, a fim de reduzir obrigações abertas, ilimitadas e potencialmente judicializantes. Deve-se, ainda, excluir cláusulas genéricas de revogação, suprimir previsões redundantes — como a instituição de datas já existentes ou instrumentos de monitoramento duplicados — e afastar normas sancionatórias em branco, que apenas remetem genericamente à legislação penal ou administrativa sem acrescentar conteúdo normativo efetivo. O saneamento desses vícios não é medida meramente formal: constitui condição para a segurança jurídica, a coerência sistêmica, a aplicabilidade da norma e a proteção real dos direitos das pessoas com TEA.

- **Vincular metas à contrapartida federal.** Eventuais prazos, metas e obrigações decorrentes da política nacional para pessoas com TEA devem ser realistas, progressivos e condicionados à efetiva oferta de apoio técnico e financeiro da União, evitando responsabilizar os entes subnacionais por compromissos cujos meios materiais não lhes foram assegurados. A definição de metas nacionais somente será exequível se acompanhada de previsão de recursos novos, suficientes e continuados, de critérios transparentes de distribuição e de mecanismos de transferência capazes de considerar o crescimento das matrículas da educação especial, a complexidade dos apoios demandados, as desigualdades regionais e a capacidade fiscal de cada rede. A contrapartida federal deve abranger não apenas repasses financeiros, mas também assistência técnica, formação de profissionais, produção de orientações nacionais, apoio à estruturação de salas de recursos multifuncionais, aquisição de tecnologias assistivas e fortalecimento dos sistemas de informação e monitoramento. Sem essa vinculação entre obrigação e financiamento, a norma tende a produzir metas formalmente ambiciosas, porém materialmente inexecutáveis, ampliando a judicialização, a responsabilização indevida de gestores e a frustração das famílias e dos estudantes.

10. CONCLUSÃO

O CONSED e a Undime reiteram, com veemência, seu apoio incondicional aos direitos das pessoas com TEA e à educação especial inclusiva. As ponderações desta Nota Técnica não são dirigidas contra a causa, mas em favor de sua efetividade real e duradoura.

A análise técnica demonstra que: (i) o marco legal vigente já protege, de forma robusta e específica, a pessoa com TEA, de modo que o PL nº 4.475/2024, tal como redigido, tende à redundância e à sobreposição normativa; (ii) a proposição não se faz acompanhar de estudo de impacto orçamentário-financeiro, transferindo às redes executoras um ônus declarado, no plano federal, como inexistente; e (iii) a matéria vem tramitando de forma acelerada e pouco participativa, sem a escuta estruturada das entidades que representam os entes responsáveis por mais de 95% das matrículas da educação básica.

Por essas razões, o CONSED e a Undime manifestam-se pela necessidade de que a proposição (e, sobretudo, o substitutivo em que ela foi absorvida) não seja levada a deliberação sem: (a) prévio estudo de impacto orçamentário e financeiro; (b) efetiva oitiva e pactuação das redes de ensino nas instâncias do Sistema Nacional de Educação; e (c) rigorosa harmonização com o arcabouço normativo já vigente, de modo a preservar direitos consolidados e a evitar antinomias e insegurança jurídica.

O CONSED e a Undime colocam-se, desde já, à inteira disposição do Congresso Nacional, do Ministério da Educação e dos demais órgãos envolvidos para colaborar na construção de uma

solução legislativa que honre, ao mesmo tempo, a nobreza dos propósitos e a realidade operacional e financeira das redes, condição indispensável para que a proteção às pessoas com TEA se materialize, com qualidade e sustentabilidade, em todas as escolas do país.

Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime