

**NOTA TÉCNICA**

---

# **Da Possibilidade de Consolidação de Leis Protetivas na Lei Brasileira de Inclusão (LBI), sem sua revogação formal, à Luz da Lei Complementar 95/1998, e outras consultas correlatas**

Carlos David Carneiro Bichara  
André Freire Azevedo  
Consultores Legislativos da Área XIX  
Direitos Humanos e Minorias, Ciência Política e Sociologia Política

---

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

## I – OBJETO DA CONSULTA

---

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Deputado Federal Duarte Jr., que requer manifestação técnica acerca dos seguintes questionamentos:

1. **É possível realizar um processo de consolidação legislativa emendando a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015)?**
2. **É possível, no contexto de um processo de consolidação, inserir remissões (referências normativas) a outros diplomas legislativos, não consolidados?**
3. **Por fim, questiona se, durante um processo de consolidação, seria juridicamente admissível qualquer hipótese de restrição ou retrocesso de direitos, especialmente no que tange aos direitos das pessoas com deficiência.**

## II – RESUMO EXECUTIVO

---

Sem prejuízo dos desdobramentos apresentados nas seções seguintes, seguem, em resumo, as respostas aos questionamentos realizados.

1. **É POSSÍVEL TRATAR O PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO COMO UMA EMENDA À LBI?**

- A resposta é afirmativa. A LBI não precisa ser revogada formalmente. O artigo 13, §1º, da LC nº 95/1998 permite concluir que a consolidação pode ocorrer tomando a LBI como base, sem que isso

implique sua revogação formal. Isso porque a consolidação envolve a integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria em um único diploma legal (que pode ser uma lei nova ou uma lei preexistente), **restrinindo-se a revogação formal às leis incorporadas, não à lei que serve de base para a integração:**

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

- Por suas características estruturais de verdadeiro Código, com Parte Geral e Parte Especial, por exemplo, **a LBI comporta a consolidação da legislação da pessoa com deficiência.**
- **A própria Lei Complementar 95 admite que uma consolidação se estruture sobre uma legislação preexistente** (art. 14, §3º, II):

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos: [...]

§ 3º Observado o disposto no inciso II do *caput*, **será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à:**

**I – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes**, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13.

- Sob a perspectiva teleológica, aliás, **é preferível que a LBI não seja revogada formalmente**. Essa solução promove maior segurança jurídica, clareza e acessibilidade normativa, alinhando-se aos objetivos da legislação, da legística formal e promovendo o princípio constitucional da segurança jurídica. **Acessibilidade, inclusive legislativa, é princípio constitucional** (art. 9º da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência) e deve ser tomada em elevada consideração nos direitos das pessoas com deficiência.

## 2. É POSSÍVEL INSERIR REMISSÕES A OUTROS DIPLOMAS LEGISLATIVOS NÃO CONSOLIDADOS?

- **Os objetivos legais de um processo de consolidação envolvem facilitar a comunicação, a compreensão e a identificação das normas sobre determinado tema.** O desafio central para atingir esse objetivo no caso dos direitos das pessoas com deficiência reside em sua natureza transversal, pois esses direitos estão presentes em uma ampla gama de áreas jurídicas (como tributação, direito penal, serviços públicos, finanças públicas e educação), mesmo quando não constituem o foco principal dessas leis.
- **A remissão a outros dispositivos legislativos não consolidados em sentido estrito, por tratarem de outros temas, é, portanto, essencial no contexto dos direitos de uma consolidação dos direitos das pessoas com deficiência.**
- **A própria LC nº 95/1998 não só permite, como recomenda a utilização de remissões expressas como técnica legislativa para assegurar clareza e conexão temática** (art. 7º, IV). A ausência dessas remissões comprometeria, por outro lado, a função sistematizadora da consolidação.
- O Regimento Interno da Câmara dos Deputados menciona ainda como objetivo da consolidação a “**conjugação**” de textos legais (Art. 212, RICD), admitindo a interpretação da remissão como técnica, o que, como explanado, é finalisticamente indispensável no caso dos direitos das pessoas com deficiência.

### 3. É POSSÍVEL HAVER RETROCESSO OU RESTRIÇÃO DE DIREITOS NO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO?

**- Do ponto de vista jurídico, a resposta é negativa. A própria definição jurídica de consolidação, expressa na LC nº 95/1998 (art. 13, §1º), vedava qualquer alteração de mérito, sendo proibido reduzir, suprimir ou restringir direitos:**

§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação:

- I – introdução de novas divisões do texto legal base;
- II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;
- III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico;
- IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública;
- V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;
- VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão;
- VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo;
- VIII – homogeneização terminológica do texto;
- IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do [art. 52, X, da Constituição Federal](#);
- X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal;
- XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores.

**- Nota-se, portanto, que nos projetos de Consolidação, são permitidas somente modificações formais da legislação, como a **reorganização de artigos, fusão de dispositivos idênticos, superação de termos ultrapassados e capacitistas, atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública e indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal**.**

- O Regimento Interno da Câmara reforça essa vedação (art. 212 e art. 213), além de existirem salvaguardas constitucionais e convencionais – como a vedação ao retrocesso em matéria de direitos fundamentais e os princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009). Essas questões podem ser suscitadas no controle prévio ou posterior de constitucionalidade.

### **III. É POSSÍVEL TRATAR O PROJETO DE CONSOLIDAÇÃO COMO UMA EMENDA À LBI?**

---

**Em breve resumo, o que se questiona é se é possível tratar o processo de consolidação como um processo de emendamento à LBI. A este questionamento respondemos desde já de modo afirmativo, pelas razões que se seguem.**

Em primeiro lugar, cabe afirmar que uma análise semântica (Alexy, 2001, p.228), neste caso, do disposto no Art. 13, § 1º, da Lei Complementar nº 95/98, não só autoriza, como torna preferível essa interpretação.

A consolidação, diz o dispositivo mencionado, consistirá na integração das leis pertinentes “revogando-se formalmente **as leis incorporadas** à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados”.

**Ora, não há que se falar em revogação formal das leis que não são incorporadas, mas constituem o próprio corpo normativo central do processo.**

**Essa condição jurídica ocorre justamente porque a própria LBI já possui as condições para figurar como suporte normativo estruturante de um processo de consolidação, na esteira das codificações e consolidações**

**de que trata o caput do art. 13.** Nesse sentido, considere-se, por exemplo, que ela reúne, de forma sistemática e abrangente matérias sobre os direitos da pessoa com deficiência em um único diploma. Além disso, procurou integrar, harmonizar e compatibilizar conceitos, ainda que o tenha feito de maneira parcial e incompleta quando de sua promulgação e outras normas tenham surgido posteriormente.

Além disso, é preciso considerar que art. 14, § 3º, I, admite a possibilidade de projeto de lei de consolidação destinado à “**inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes**”. Ainda que nesse caso fale-se em uma finalidade “exclusiva”, a própria possibilidade da utilização de uma lei preexistente como objeto estruturante da consolidação reforça a admissão da interpretação semântica anteriormente delineada. Ou seja, **a LBI pode ser utilizada como base para a consolidação e, nesse caso, não há que se falar em revogação, ainda que formal.**

Mais importante que o argumento semântico, no entanto, deve ser o próprio argumento teleológico. Não se pode perder de vista que a Lei Complementar nº 95/98 constitui um diploma de legística formal – que, conforme leciona Carlos Blanco de Moraes “consiste na disciplina que estuda a **comunicação** legislativa, com o objetivo de melhorar a **compreensão** e a **identificação** da normação legal vigente” (Morais, 2021, p.21).

Para além da referência doutrinária, o próprio sentido teleológico da consolidação pode ser extraído diretamente da norma, sobretudo nas disposições do § 2º, do Art. 13 da LC Nº 95/98, que procuram facilitar a **identificação** de dispositivos (por meio de nova colocação, numeração e fusão, por exemplo) e melhorar a **compreensão** das normas (fusão de disposições repetitivas, atualização de termos antiquados, eliminação de ambiguidades, etc), além de outros objetivos.

**Ora, se a função da legística formal é justamente facilitar a comunicação, a compreensão e a identificação das normas, nada haveria que se objetar à utilização de um diploma normativo já existente que, por**

**sus características estruturais já poderia servir de base para a consolidação. Com a vantagem de ser lei já conhecida, aplicada e valorizada pela sociedade brasileira.**

Trata-se, inclusive, de solução preferível, uma vez que a solução inversa pode acarretar problemas de comunicação, identificação e compreensão normativas, justamente o que se quer evitar.

Recentemente, inclusive, no âmbito do julgamento de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121 (Brasil, 2019), o Supremo Tribunal Federal reforçou o valor da **segurança jurídica** na elaboração dos atos normativos, que é precisamente o que se prestigia ao se buscar utilizar como corpo da consolidação uma legislação preexistente.

**No caso das pessoas com deficiência, além da segurança jurídica deve-se levar em conta o status constitucional da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009). O referido diploma, em seu Art. 9, f, assegura a acessibilidade informacional como direito, devendo-se considerar, portanto, a familiaridade estabelecida com o diploma existente como aspecto a ser considerado no âmbito do processo legislativo.**

**Ainda no âmbito da Convenção, não se deve olvidar, ainda, o status atribuído por este diploma às organizações representativas das pessoas com deficiência (Arts 4, 29 e 33, por exemplo) na formulação de políticas de seu interesse. Nesse sentido, o peso material e simbólico atribuído à LBI pela sociedade civil também deve ser considerado do ponto de vista jurídico formal.**

Não deveria se tratar, contudo, já que se fará uma emenda à lei preexistente, de um processo legislativo ordinário? A resposta é negativa. No presente caso, uma Comissão da Câmara dos Deputados, autora do Projeto, estabeleceu a si mesma o propósito de desencadear um ato complexo (cf. Ferreira Filho, 2012, p. 228), com finalidade específica (consolidar), com

procedimentos que permanecem específicos, envolvendo pré-comprometimentos de não produzir modificações materiais, por exemplo.

Faz-se este último esclarecimento sobretudo para avalizar que, do ponto de vista do devido processo legislativo, tampouco nos parece haver qualquer óbice à utilização da LBI como ponto de partida para o trabalho a ser desenvolvido, não havendo vulneração de qualquer norma e, principalmente, qualquer princípio constitucional que, como levantado anteriormente, parecem mais prestigiados pela solução aventada.

#### **IV. É POSSÍVEL, NO CONTEXTO DE UM PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO, INSERIR REMISSÕES A OUTROS DIPLOMAS LEGISLATIVOS, NÃO CONSOLIDADOS?**

---

**Adiante-se que é possível sim, sob nosso juízo, inserir remissões, não consolidadas em sentido estrito, ao longo do processo de consolidação. Eis as razões.**

Em primeiro lugar, tomando-se o cuidado para não repetir em demasiado o que já fora dito, é preciso repisar o sentido teleológico do processo de consolidação e da lei complementar que o regulamenta no ordenamento brasileiro: conferir, dentre outras coisas, clareza, sistematicidade e segurança jurídica ao ordenamento.

É preciso observar, contudo, que no caso em tela, o direito das pessoas com deficiência, não se trata de um ramo ordinário do direito, funcionalmente diferenciado, à exemplo dos ramos tributário, trabalhista ou penal, mas do direito de um segmento da população, que se encontra espalhado por todos esses ramos. Assim, por exemplo, não é possível retirar dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação relacionadas às pessoas com deficiência, sob pena de descaracterização do texto e de segregação das

pessoas com deficiência, e colocá-las em um código, ou mesmo retirar incentivos fiscais de legislação específica, mesmo por força do Art. 150, § 6º da Constituição.

**Assim, no caso específico dos direitos das pessoas com deficiência, os trabalhos de sistematização, simplificação, comunicação e compreensão, que estão na própria base do que seria a finalidade da consolidação, não são alcançados, por características próprias a este direito, sem remissões. Isso porque sem elas são perdidas informações fundamentais que poderiam estar reunidas em um corpo principal.**

À título de exemplos, cite-se o direito às cotas nas universidades (Lei Nº 12.711, de 29 de agosto de 2012); o direito às cotas em concursos públicos (Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990) e o direito à meia-entrada (Lei Nº 12.933, de 26 de dezembro de 2013). **Todos constituem direitos das pessoas com deficiência, que por tratarem de outros temas não podem ser consolidados em sentido estrito, mas, ao mesmo tempo, se não forem mencionados, não fica cumprida a função sistematizadora da consolidação.**

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça chegou a idêntica conclusão no processo de consolidação das normas relativas aos serviços notariais e de registro, o chamado “Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra)”. Não podendo consolidar em sentido estrito as Resoluções do CNJ, por se tratarem de atos da competência do plenário e não da Corregedoria Nacional de Justiça, o Conselho ainda assim entendeu que feriria a teleologia da consolidação não fazer referência a normas essenciais para a compreensão do próprio direito notarial e registral. A este respeito, é possível ler na exposição de motivos do referido Código:

A ideia é que os cidadãos, os delegatários, os magistrados e os demais profissionais do direito encontrem, neste Código Nacional de Normas, tudo de que o Conselho Nacional de Justiça Dispõe em

matéria de atos normativos relativamente aos serviços notariais e registrais, ainda que por meio de remissões (CNJ, 2023).

Para além da teleologia da consolidação, é de observar que a própria LC 95/98 não apenas admite como recomenda e, por vezes, exige, a remissão como técnica legislativa. Esse é o caso, em primeiro lugar, do Art. 7º, IV, quando se diz que lei subsequente se vinculará à precedente, por meio de “remissão expressa”. Mais adiante, visando clareza, diz-se que o texto normativo deve indicar expressamente objeto de “remissão”.

Se no último exemplo o sentido da técnica reside na “clareza”, no primeiro claramente ela é utilizada com a finalidade de conexão de temas afins, que é justamente o que se almeja no presente caso. Quando se fala do direito ao transporte das pessoas com deficiência na LBI, por exemplo, é muito pertinente que se conecte esses direitos àqueles estabelecidos na lei do atendimento prioritário (Lei Nº 10.048/2000), que reserva assentos identificados no transporte público.

É importante mencionar que a técnica, inclusive, já é utilizada na própria LBI, como mostram os seguintes exemplos:

Art. 40. É assegurado à pessoa com deficiência que não possua meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da [Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993](#).

Art. 41. A pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem direito à aposentadoria nos termos da [Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013](#).

A utilização dessa técnica contraria o disposto na LC 95/98 sobre consolidação? De forma alguma. Em primeiro lugar porque **não há modificação do alcance e nem interrupção normativa de qualquer dispositivo** (Art. 13 § 1º). Em segundo lugar porque **a conexão realizada por meio da técnica da remissão encontra abrigo no sentido das modificações permitidas ao longo do processo de consolidação** previstos no Art. 13, § 2º.

Isso porque se trata justamente de promover uma atualização da linguagem normativa (Art. 13, § 2º, V), tendo como finalidade o usuário da norma, e de recuperar a sistematicidade que está na razão de ser das próprias modificações permitidas, já que a menção aos direitos ao “trabalho”, à “previdência”, etc., ficariam incompletos sem informações que são essenciais para suas compreensões sistemáticas.

Registre-se, por fim, que o Art. 212 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece a conjugação de textos legais como uma das finalidades da consolidação, admitindo, mais uma vez, a interpretação da admissão da remissão como técnica.

O que a torna, além de admissível, preferível essa interpretação, como já dito, são justamente as características intrínsecas do direito das pessoas com deficiência, que, nos termos da Convenção (Art. 4), exige, por exemplo, a promoção de “todos os direitos humanos”, a adoção de “todas as medidas legislativas e administrativas” e a consideração dos direitos em “todos os programas e políticas”, apontando justamente para a transversalidade desses direitos, que tornam, no presente caso, necessário o recurso às remissões.

**Assim, não só é possível, como parece ser essencial, no caso em tela, realizar remissões a dispositivos que não podem ser consolidados em sentido estrito.**

## **V. HÁ QUALQUER HIPÓTESE DE RESTRIÇÃO OU RETROCESSO DE DIREITOS EM UM PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO?**

---

**Do ponto de vista jurídico, são vedadas quaisquer restrições, supressões, diminuições ou retrocessos de direitos no âmbito de um processo de consolidação legislativa.**

A própria natureza jurídica da consolidação, delimitada **pela Lei Complementar nº 95/1998**, impede qualquer alteração material do conteúdo

normativo vigente. O artigo 13, §1º, da Lei Complementar nº 95 estabelece que: **não há “modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.”**

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados também oferece garantias nesse sentido. No Art. 212, afirma que no processo de consolidação fica **“resguardada a matéria de mérito”**. Mais adiante, no Art. 213, novas garantias nesse sentido são apresentadas, como supressão de matérias de mérito (§1º) e suas reuniões em projeto autônomo (§4º).

Além disso, deve-se considerar que, além do controle prévio de constitucionalidade realizado pelo próprio Congresso Nacional, fica sujeito ainda o projeto, como garantido nos termos do ordenamento jurídico, à revisão judicial.

**Em todas essas fases, princípios como o da segurança jurídica, o da vedação do retrocesso e direitos constitucionais específicos das pessoas com deficiência, como os previstos na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009) podem e devem ser suscitados, se for o caso.**

**Em resumo, quaisquer “retrocessos”, do ponto de vista jurídico, configurariam ilegalidades e/ou inconstitucionalidades, sujeitos aos questionamentos pertinentes.**

## **VI. CONCLUSÕES**

---

Diante do exposto, conclui-se que é possível, do ponto de vista jurídico, realizar um processo de consolidação legislativa tomando a Lei Brasileira de Inclusão como base estrutural, sem que isso implique sua revogação, ainda que formal.

Igualmente, é admissível e, no caso específico dos direitos das pessoas com deficiência, altamente recomendável a utilização de remissões a outros diplomas legais não consolidados, como técnica de preservação da sistematicidade e da clareza normativa. O essencial é que não seja produzida nenhuma modificação de mérito, devendo cingir-se o projeto a modificações

formais da legislação – como é o caso de uma remissão legislativa a direito previsto em outro documento.

Por fim, reafirma-se que o processo de consolidação, do ponto de vista jurídico, não pode resultar em restrição, supressão ou retrocesso de direitos, estando essa vedação assegurada pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que possui hierarquia constitucional, pela Lei Complementar nº 95/1998, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e pelos princípios constitucionais e de direitos humanos aplicáveis à matéria.

## VII. REFERÊNCIAS

---

**ALEXY, Robert.** Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 2. ed. São Paulo: Landy, 2014.

**BRASIL.** Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1998.

**BRASIL.** Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 146, n. 163, p. 3, 26 ago. 2009.

**BRASIL.** Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, com alterações posteriores. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.121 Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 13 jun. 2019.

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.** Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra). Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, edição nº 207, de 4 set. 2023

**FERREIRA FILHO,** Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

**MORAIS,** Carlos Blanco. Introdução. In: BARBOSA et. al. (coords.) Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes. São Paulo: Editora Almedina, 2021.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a)