

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 2.661/2025

Consolidação das Leis Brasileiras de Inclusão da Pessoa com Deficiência

(Estatuto da Pessoa com Deficiência)

Em atenção à Indicação nº 38/2025

Autora: Dra. Danielle Marques de Souza

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVO – PROJETO DE LEI Nº 2.661/2025 – CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA – ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL – DESVIO DE FINALIDADE NO RITO DE CONSOLIDAÇÃO – INOVAÇÃO NORMATIVA VELADA – VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA – BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE – CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (STATUS CONSTITUCIONAL) – VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL – RISCO DE ENFRAQUECIMENTO DO MODELO BIOPSISSOCIAL E DA CAPACIDADE CIVIL – INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL OU INTEGRAL – RECOMENDAÇÃO DE ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA OU CONTROLE ABSTRATO.

DO OBJETO

O presente parecer tem por objeto a análise de constitucionalidade — formal e material — do Projeto de Lei nº 2.661/2025, de autoria da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados, que propõe a instituição da Consolidação das Leis Brasileiras de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência.

A manifestação ora formulada atende à Indicação nº 38/2025, subscrita pela Dra. Danielle Marques de Souza, que invoca as competências institucionais do Instituto dos Advogados Brasileiros na defesa da ordem jurídica e na prevenção de retrocessos a direitos de segmentos sociais em situação de

vulnerabilidade. O Instituto dos Advogados Brasileiros, em cumprimento ao seu objetivo estatutário de promover e defender o Estado Democrático de Direito, detém não apenas legitimidade, mas verdadeiro dever institucional de se pronunciar sobre proposição de tamanha envergadura.

O PL nº 2.661/2025 apresenta-se, em sua denominação e justificção, como instrumento de consolidação normativa, com o propósito declarado de reunir em diploma único a Lei Brasileira de Inclusão — Lei nº 13.146/2015 — e demais normas esparsas relativas à proteção e à promoção dos direitos da pessoa com deficiência.

Todavia, o exame sistemático e aprofundado de seu conteúdo evidencia que a proposição transcende os limites da mera sistematização legislativa, introduzindo inovações substanciais de caráter inovatório que suscitam fundadas dúvidas acerca de sua validade constitucional. Tais questionamentos se projetam tanto no plano formal — pelo aparente desvio do procedimento legislativo constitucionalmente adequado à espécie —, quanto no plano material — pela potencial vulneração do princípio da proibição do retrocesso social e das garantias asseguradas pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela Organização das Nações Unidas e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com hierarquia de norma constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal.

Para o desenvolvimento da análise, o parecer estrutura-se em cinco partes: (i) o exame da natureza jurídica do ato normativo proposto e dos limites constitucionais inerentes ao processo de consolidação legislativa; (ii) a identificação e o exame dos vícios de inconstitucionalidade formal; (iii) a identificação e o exame dos vícios de inconstitucionalidade material; (iv) a apreciação específica das disposições que implicam supressão ou restrição de direitos; e (v) as conclusões e recomendações institucionais, na forma a seguir exposta.

INICIALMENTE

Cumpra destacar, de início, que a controvérsia acerca da constitucionalidade formal do Projeto de Lei nº 2.661/2025 não se relaciona com eventual vício de iniciativa legislativa, uma vez que a proposição foi apresentada por órgão dotado de legitimidade constitucional para tanto.

A questão jurídica relevante situa-se em plano diverso e mais sensível ao devido processo legislativo: a utilização do procedimento de consolidação legislativa para veicular conteúdo materialmente inovador, em aparente desacordo com os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998. Em outras palavras, o debate constitucional não gravita em torno da autoria da proposição, mas da compatibilidade entre o instrumento procedimental empregado e a efetiva natureza normativa do projeto.

Se a consolidação foi concebida para reunir, sistematizar e racionalizar normas preexistentes, sem alteração substancial de seu conteúdo, a introdução de comandos inovadores sob esse rito especial pode caracterizar afronta ao modelo constitucional de elaboração das leis, comprometendo a transparência do processo legislativo, a participação democrática e a observância das garantias procedimentais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

NATUREZA JURÍDICA DA CONSOLIDAÇÃO E SEUS LIMITES CONSTITUCIONAIS

Fundamento constitucional e legal

A técnica da consolidação legislativa encontra seu fundamento constitucional no princípio da segurança jurídica — extraído do art. 5º, caput, da Constituição Federal — e nas exigências de racionalização e clareza do ordenamento jurídico.

Neste sentido, o suporte infraconstitucional específico reside na Lei Complementar nº 95/1998, cujo art. 13 define consolidação como a integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, com o objetivo de eliminar redundâncias, revogar dispositivos implicitamente revogados e organizar sistematicamente o ordenamento. O mesmo dispositivo é expresso ao impor que a consolidação não implique modificação do alcance ou do conteúdo jurídico das normas consolidadas.

Esse regramento decorre do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, que delega à lei complementar a disciplina da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. A consolidação, portanto, não é ato legislativo livre: está vinculada a limites formais e materiais definidos pela LC nº 95/1998, sob pena de subversão do ordenamento constitucional.

Por outra banda, o ponto nevrálgico da análise constitucional do PL 2.661/2025 reside na distinção entre consolidação e inovação.

A consolidação é constitucionalmente legítima quando se limita a compilar, sistematizar e organizar normas preexistentes, sem alteração de conteúdo material relevante. Torna-se inconstitucional quando, sob a aparência de sistematização, introduz inovações normativas, modifica direitos, amplia ou restringe garantias já asseguradas, ou cria novos deveres ao Estado e a particulares não previstos no ordenamento anterior.

Essa distinção não é meramente técnica, possuindo implicações diretas sobre o processo legislativo, o controle democrático e a proteção dos direitos fundamentais.

Ponto grave a se considerar é a inovação normativa disfarçada de consolidação que pode privar a sociedade do debate público que o rito legislativo ordinário obrigatoriamente proporciona, e subtrai das comissões temáticas e do plenário das Casas a deliberação plena sobre o conteúdo das normas introduzidas.

Entendo que o exame do texto do PL 2.661/2025 evidencia que a proposição não se limita à consolidação técnica. Há introdução de novos dispositivos — como a tipificação do capacitismo, alteração de redações vigentes e modificação de estruturas normativas da Lei Brasileira de Inclusão, configurando, em diversas passagens, lei inovadora disfarçada de consolidação, o que gera vício formal por inadequação da técnica legislativa e pode gerar, simultaneamente, vício material, quando as inovações implicam retrocesso proibido pela Constituição Federal de 1988.

ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Sob o aspecto da legitimidade ativa, o PL 2.661/2025 foi apresentado pela Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados, no exercício da iniciativa legislativa conferida às comissões permanentes pelo art. 61, caput, da Constituição Federal e pelos arts. 32 e 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Neste ponto específico, a proposição não apresenta vício de iniciativa.

A matéria tratada — direitos das pessoas com deficiência, acessibilidade, inclusão e proteção social — insere-se na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, e na competência comum de todos os entes federativos para cuidar da saúde e da assistência pública, conforme o art. 23, II, da mesma Carta. No plano da legislação federal, a competência da União para editar normas gerais sobre o tema é indubitosa.

Porém, o problema constitucional de maior gravidade na dimensão formal reside na utilização inadequada do rito especial de consolidação. O PL 2.661/2025 tramita sob o regime simplificado do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL), previsto na Resolução da Câmara dos Deputados nº 1/2002. Esse rito especial foi concebido exclusivamente para a consolidação técnica — organização, renumeração e eliminação de redundâncias —, sem espaço para inovações substanciais de conteúdo.

Ao utilizar o rito de consolidação para introduzir modificações materialmente relevantes no ordenamento jurídico, a proposição subverte o processo legislativo constitucional. As alterações substanciais da Lei Brasileira de Inclusão — que é lei ordinária federal que concretiza direitos fundamentais e normas convencionais de

hierarquia constitucional — exigiriam o rito legislativo ordinário, com análise pelas comissões temáticas competentes, realização de audiências públicas amplas e deliberação plenária plena. A supressão dessas etapas configura desvio de finalidade procedimental, em violação ao princípio do devido processo legislativo, que deflui do art. 5º, LIV, e do art. 1º, parágrafo único, ambos da Constituição Federal.

A gravidade desse vício é agravada pelo fato de que as próprias entidades representativas das pessoas com deficiência — destinatárias diretas da legislação — manifestaram, em audiências públicas promovidas pela OAB/SP e pela OAB/RJ, sua rejeição ao projeto e à forma de sua condução. O lema que orienta o movimento internacional pelos direitos das pessoas com deficiência — nada sobre nós, sem nós — traduz não apenas uma reivindicação ética, mas um imperativo constitucional de participação democrática que o rito adotado na tramitação do PL 2.661/2025 não logrou satisfazer.

Além do problema procedimental, o PL 2.661/2025 apresenta riscos técnico-legislativos que comprometem os próprios objetivos que a consolidação deveria servir. A Lei Complementar nº 95/1998 exige clareza, precisão e articulação lógica dos textos normativos, requisitos que uma consolidação bem executada reforçaria. Contudo, a reunião acrítica de diplomas com lógicas normativas distintas — a Lei nº 7.853/1989 (CORDE), a Lei nº 10.098/2000 (Acessibilidade), a Lei nº 10.436/2002 (Libras), entre outras — em um único texto, sem adequada harmonização, gera antinomias e insegurança na aplicação do direito.

Há ainda o risco de revogações implícitas indevidas. Ao incorporar, com eventuais alterações de redação, dispositivos de leis esparsas que possuem lógicas setoriais próprias, o projeto pode suprimir regimes especiais relevantes para a proteção das pessoas com deficiência em áreas específicas. Particularmente preocupante é a delegação, a atos infralegais, da regulamentação de aspectos nucleares de direitos — como o modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência —, o que vulnera a reserva de lei inerente à proteção dos direitos fundamentais (art. 5º, II, da CF/88) e abre espaço para que normas administrativas posteriores restrinjam direitos em desacordo com os parâmetros constitucionais e convencionais.

ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A análise de constitucionalidade material do PL 2.661/2025 tem por parâmetro o bloco de constitucionalidade composto, em seu núcleo, pelos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: o art. 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República; o art. 3º, I, III e IV, que estabelece como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos sem qualquer discriminação; o art. 5º, caput e incisos I e XLI, que asseguram a igualdade formal e material e a proteção dos direitos fundamentais contra qualquer forma de discriminação; o art. 6º, que elenca os direitos sociais; o art. 24, XIV, que atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência; e os arts. 203, 208 e 227, que dispõem sobre a assistência social, o atendimento educacional especializado e a proteção à criança e ao adolescente com deficiência.

A esses dispositivos constitucionais acrescenta-se, com idêntica hierarquia, o mais importante parâmetro externo de controle incidente na espécie: a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2006 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008, foi incorporada ao ordenamento jurídico pátrio nos termos do art. 5º, §3º, da Constituição Federal, com status equivalente ao de emenda constitucional. Trata-se do único tratado internacional de direitos humanos aprovado com esse rito diferenciado no Brasil, o que revela o grau de compromisso constitucional do País com a matéria.

A CDPD consagra o modelo social de deficiência, que compreende a deficiência não como uma condição individual a ser corrigida, mas como resultado da interação entre a pessoa e as barreiras atitudinais e ambientais que impedem sua plena participação social em igualdade de condições. Esse modelo foi incorporado à LBI e constitui um dos pilares normativos sobre os quais qualquer consolidação legislativa nessa área necessariamente deve se assentar. Qualquer norma que reduza o nível de proteção assegurado pela CDPD viola, por consequência, a própria Constituição Federal, e pode ser objeto de controle abstrato perante o Supremo Tribunal Federal.

Na mesma senda, o princípio da proibição do retrocesso social — de assento constitucional implícito, derivado da conjugação dos arts. 1º, III; 3º; 5º, §2º; e 6º da CF/88 — estabelece que, uma vez concretizado pelo legislador ordinário um determinado nível de proteção a direitos sociais e fundamentais, o Estado não pode suprimi-lo ou reduzi-lo sem adequada justificativa constitucional e sem substituição por proteção equivalente ou superior. Trata-se de uma garantia de irreversibilidade dos avanços normativos, especialmente relevante quando se cuida de direitos de grupos historicamente vulnerabilizados.

O STF reconheceu esse princípio em diversas ocasiões, inclusive em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Na ADI 4.717, a Ministra Relatora Cármen Lúcia assentou que a vedação ao retrocesso — aplicada naquele caso ao ambiente, mas com extensão analógica reconhecida pela doutrina ao campo social — impede que o legislador ordinário vulnere conquistas normativas já incorporadas ao patrimônio jurídico da coletividade.

A Lei Brasileira de Inclusão representa, nesse contexto, um marco civilizatório de elevado nível de proteção, sendo o principal instrumento de concretização da CDPD no direito interno. Qualquer consolidação que reduza o nível de proteção, enfraqueça políticas inclusivas, relativize a acessibilidade, a inclusão ou a igualdade material das pessoas com deficiência poderá ser declarada inconstitucional por violação a esse princípio. É precisamente esse o risco que o PL 2.661/2025 apresenta em diversas de suas disposições.

A compreensão dos riscos do PL 2.661/2025 beneficia-se diretamente da contribuição doutrinária de Adolfo Mamoru Nishiyama e Rafael José Nadim de Lazari, cuja produção científica é referência central no estudo da proteção jurídica das pessoas com deficiência no Brasil. Em artigo de 2020, publicado na Revista de Estudos Jurídicos da UNESP, os mestres advertem:

O Estado brasileiro, por sua vez, avançou bastante no tocante à legislação protetiva das pessoas com deficiência, incorporando ao seu ordenamento jurídico a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo [...]. Posteriormente, foi promulgada a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, que promoveu desenvolvimento ainda maior na legislação brasileira. No entanto, há ainda muitas barreiras a serem vencidas para que efetivamente ocorra a inclusão

social das pessoas com deficiência na sociedade brasileira. (NISHIYAMA, Adolfo Mamoru; LAZARI, Rafael José Nadim de. O Estado Brasileiro e a Inclusão Social das Pessoas com Deficiência. Revista de Estudos Jurídicos UNESP, Franca, v. 23, n. 37, 2020).

A advertência de Nishiyama é precisa e de inteira aplicabilidade ao caso em análise. O avanço legislativo representado pela incorporação da CDPD e pela edição da LBI não eliminou as barreiras à inclusão; ao contrário, revelou a complexidade do caminho ainda a percorrer. Nesse cenário, qualquer iniciativa legislativa que, a pretexto de sistematizar e consolidar, ponha em risco o patamar normativo já alcançado inverte a marcha constitucional e contraria a direção imposta pelos arts. 3º e 5º da Constituição Federal. O PL 2.661/2025, ao inovar substancialmente sob o rótulo da consolidação, corre exatamente esse risco.

PONTOS ESPECÍFICOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

a) Enfraquecimento do modelo biopsicossocial

O modelo biopsicossocial de avaliação da deficiência, consagrado na Lei Brasileira de Inclusão e exigido pelo art. 2º da CDPD, é tratado de forma superficial no PL, com delegação de aspectos nucleares de sua regulamentação a atos infralegais. Essa opção viola a reserva de lei que protege direitos fundamentais — derivada do art. 5º, II, da CF/88 — e abre margem para que decretos e portarias posteriores restrinjam o reconhecimento da deficiência em desconformidade com os parâmetros constitucionais e convencionais. O enfraquecimento do modelo biopsicossocial não é apenas um problema técnico: é uma ameaça ao próprio paradigma de direitos humanos que justifica a proteção diferenciada das pessoas com deficiência.

b) Risco à plena capacidade civil

A Lei Brasileira de Inclusão promoveu uma profunda e necessária reforma no regime de capacidade civil do Código Civil, em consonância com o art. 12 da CDPD, assegurando às pessoas com deficiência plena capacidade jurídica e redefinindo o instituto da curatela como medida de apoio excepcional. Qualquer dispositivo do PL que relativize essa conquista, condicione a capacidade a avaliações discricionárias de natureza

médica ou ampliar as hipóteses de curatela em relação ao regime atual constitui retrocesso inconstitucional, por afronta ao art. 1º, III, da CF/88 e ao art. 12 da CDPD, norma de estatura constitucional.

c) Riscos terminológicos e de paradigma

A absorção acrítica de diplomas anteriores à LBI — especialmente a Lei nº 7.853/1989, elaborada em contexto normativo inteiramente distinto — pode resultar na preservação de terminologia e estruturas de base assistencialista e médico-individual ('portadores de deficiência'; 'integração' em vez de 'inclusão'), em desacordo com o modelo social consagrado pela CDPD e pela LBI. A manutenção dessas terminologias em um diploma unificado de referência pode ser utilizada como argumento interpretativo para restringir direitos, em afronta à igualdade material assegurada pelo art. 5º, caput, da Constituição Federal.

d) Direito à educação inclusiva

O art. 24 da CDPD e os arts. 27 a 30 da LBI garantem o direito à educação inclusiva em todos os níveis de ensino, vedando a segregação em estabelecimentos especializados como única ou prioritária opção. Qualquer modificação do PL que enfraqueça essas garantias, amplie hipóteses de encaminhamento exclusivo a escolas especiais ou reduza as obrigações de acessibilidade das instituições de ensino violará os arts. 205, 206 e 208, III, da Constituição Federal, além do mencionado art. 24 da CDPD.

e) Inovações que evidenciam a natureza material do projeto

A previsão, pelo PL 2.661/2025, da tipificação do capacitismo como conduta ilícita com aumento de pena representa, em si mesma, um avanço legítimo e compatível com a ordem constitucional. Contudo, essa inovação demonstra, de forma inequívoca, que o projeto não se limita à consolidação de normas existentes: introduz normas materialmente novas. Esse dado reforça a conclusão de que a proposição deveria ser submetida ao rito legislativo ordinário, com ampla participação da sociedade civil,

especialmente das entidades representativas das pessoas com deficiência, que por décadas lutaram pela construção do arcabouço normativo ora em risco.

CONCLUSÕES

Aos fatores e fundamentos sobreditos, é possível concluir, sob o aspecto formal, que o PL 2.661/2025 apresenta potencial vício de constitucionalidade decorrente da utilização **indevida do rito de consolidação para veicular inovações legislativas materialmente relevantes**, em desvio de finalidade procedimental e com manifesto déficit de participação democrática das entidades representativas das pessoas com deficiência.

Sob o aspecto material, a proposição contém dispositivos que, ao inovarem o ordenamento jurídico sob aparência de consolidação, podem implicar retrocesso nos direitos das pessoas com deficiência, em afronta ao princípio da vedação ao retrocesso social, à dignidade da pessoa humana, à igualdade material e às garantias asseguradas pela CDPD — norma de estatura constitucional.

Sob o aspecto da técnica legislativa, o projeto gera riscos relevantes de revogações implícitas indevidas, conflitos normativos internos e enfraquecimento de especificidades setoriais essenciais à proteção do segmento.

Em síntese, o PL 2.661/2025, na sua configuração atual, não resiste integralmente ao escrutínio constitucional, e sua eventual aprovação sem as devidas correções criará um passivo jurídico de elevada litigiosidade perante o STF, com risco concreto de declaração parcial ou total de inconstitucionalidade.

Rio de Janeiro, 03 de maio de 2026.

Arthur B. de Souza Junior

OAB/SP 237.456