

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 159, DE 2020

Altera o art. 94 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965.

Autor: Deputado SERGIO VIDIGAL

Relator: Deputado DAGOBERTO NOGUEIRA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Sérgio Vidigal, tem por objetivo tornar obrigatória a apresentação de atestado de saúde física e laudo de sanidade mental junto com os demais documentos necessários à instrução do requerimento de registro de candidatura.

Em sua justificação, o autor sustenta que é preciso gerar segurança aos eleitores, no sentido de que os candidatos que pleiteiam representá-los devem possuir boas condições mentais para tanto.

Argumenta, ainda, que é necessário dar publicidade aos laudos, a bem do interesse público, vez que o eleitorado teria o direito de saber se os que buscam assumir cargos eletivos estão qualificados emocionalmente para cumprir a missão à qual se propõem.

A proposição tramita sob o regime de prioridade (RICD; art. 151, II) e está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, também quanto ao mérito, a teor dos art. 32, inciso IV, alíneas 'a' e 'e', e art. 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dagoberto Nogueira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216902027800>



É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Constata-se que os requisitos formais relativos à competência, à iniciativa legislativa e à espécie normativa empregada (lei ordinária) revelam-se atendidos, tendo em vista que compete à União legislar sobre direito eleitoral (CF/88; art. 22, I), que não há reserva de iniciativa e que não se trata de matéria de lei complementar.

Antes de proceder à análise da constitucionalidade material e do mérito do projeto, entendemos necessária uma breve contextualização acerca do objeto da proposição.

Em breve síntese, o projeto pretende que todos os candidatos a cargos eletivos no Brasil apresentem atestado de saúde física e laudo de sanidade mental, juntamente com os demais documentos que devem instruir o requerimento de registro de candidatura.

A análise do projeto exige que sejam examinadas, à luz do atual ordenamento constitucional-legal, as situações que podem levar à restrição dos direitos políticos (que, a propósito, são direitos fundamentais), em especial da capacidade eleitoral passiva.

O Código Civil de 2002, em sua versão original (art. 3º e incisos) tratava a incapacidade civil absoluta, da seguinte forma:

Art. 3º São **absolutamente incapazes** de exercer pessoalmente os atos da vida civil:

I - os menores de dezesseis anos;

II - os que, por enfermidade ou **deficiência mental**, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos;

III - os que, mesmo por causa transitória, **não puderem exprimir sua vontade**.

Esse texto, no entanto, foi reformulado pela Lei nº 13.146/ 2015 (**Estatuto da Pessoa com Deficiência**), passando a vigorar com o seguinte teor:



Art. 3º São **absolutamente incapazes** de exercer pessoalmente os atos da vida civil **os menores de 16 (dezesseis) anos**.

Dessa forma, atualmente, a única situação de incapacidade absoluta diz respeito ao menor de 16 (dezesseis) anos.

Em relação aos relativamente incapazes, o Código Civil, após os ajustes promovidos pela Lei nº 13.146/2015, passou a dispor da seguinte forma:

Art. 4º São **incapazes, relativamente** a certos atos ou à maneira de os exercer:

III - aqueles que, por causa transitória ou permanente, **não puderem exprimir sua vontade**;

Observe-se que a Lei nº 13.146/2015 é baseada na Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (**CIDPD**), a qual foi assinada na cidade de Nova York/EUA em 30 de março de 2007 e aprovada por este Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008. É de fundamental importância ressaltar que a Convenção foi incorporada ao nosso ordenamento **com status de matéria constitucional**, nos termos do § 3º do art. 5º da Carta Cidadã¹.

É justamente o que dizem o art. 1º do Decreto Legislativo nº 186, de 2008, confirmado pelo também art. 1º da Lei nº 13.146/2015:

Decreto Legislativo nº 186, de 2008²:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica aprovado, **nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal**, o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007.

Lei nº 13.146, de 2015³

Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

¹ CF/88; art. 5º, § 3º: Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, **serão equivalentes às emendas constitucionais**.

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm#art127

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dagoberto Nogueira
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216902027800>





Parágrafo único. Esta Lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, **ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil**, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.

Importa deixar consignado, portanto, que estamos a tratar também de matéria de estatura constitucional.

Em faces dessas recentes modificações legislativas, as pessoas com deficiência, independentemente da gravidade, são, **em princípio**, plenamente capazes para o exercício de atos da vida civil.

Em relação à suspensão dos direitos políticos, é importante assentarmos o sentido do disposto no art. 15, inciso II, da Constituição Federal, abaixo transcrito:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

II - incapacidade civil absoluta;

O sentido da norma constitucional escrita no inciso II do art. 15, portanto, está restrito aos casos de incapacidade civil absoluta, que hoje alcança, como já dito, apenas os menores de 16 anos⁴.

Em relação ao disposto na Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CIDPD)⁵, convém reproduzir o conteúdo do art. 29, que versa justamente sobre a participação na vida política e pública do País:

Artigo 29 - Participação na vida política e pública

Os Estados Partes garantirão às pessoas com deficiência direitos políticos e oportunidade de exercê-los em condições de igualdade com as demais pessoas, e deverão:

a) Assegurar que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em

⁴ O TSE, em resposta a consulta formulada pela Corregedoria Regional Eleitoral da Bahia, acerca de como os cartórios eleitorais deveriam proceder diante de comunicações de sentenças de interdição, à luz das mudanças legislativas. Nessa resposta, o TSE determinou que os cartórios eleitorais deveriam se abster de promover anotações de suspensão de direitos políticos em razão da incapacidade civil absoluta. Processo Administrativo nº 114-71.2016.6.00.0000 – Classe 26 – Salvador/BA.

⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dagoberto Nogueira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216902027800>



igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, **incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas, mediante**, entre outros:

i) Garantia de que os procedimentos, instalações e materiais e equipamentos para votação serão apropriados, acessíveis e de fácil compreensão e uso;

ii) Proteção do direito das pessoas com deficiência ao voto secreto em eleições e plebiscitos, sem intimidação, **e a candidatar-se nas eleições, efetivamente ocupar cargos eletivos e desempenhar quaisquer funções públicas em todos os níveis de governo**, usando novas tecnologias assistivas, quando apropriado;

(...)

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.416/2015), em seu art. 76, também segue o mesmo rumo:

Art. 76. O poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º **À pessoa com deficiência será assegurado o direito de votar e de ser votada**, inclusive por meio das seguintes ações:

(...)

Não há, portanto, qualquer dúvida sobre o dever estatal de promover a inclusão política das pessoas com deficiência, mas é necessário também enfrentar a questão do exercício dos direitos políticos passivos nos casos em que não se revela possível a livre e consciente formação e manifestação da vontade. Em outras palavras, se a restrição do direito de ser votado se aplica ao indivíduo interditado e sob curatela.

Tal dúvida se acentua em razão do que dispõe a parte final do § 1º do art. 85 da mesma Lei, ao fazer a referência apenas ao direito ao voto, em aparente contradição com o que dispõe a alínea 'a' do art. 29 da Convenção Internacional (acima transrito):

Art. 85. A curatela afetará tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial.

§ 1º A definição da curatela não alcança o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dagoberto Nogueira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216902027800>



Diante dessa aparente contradição, surge a tese, baseada no art. 4º do Código Civil, de que se a pessoa não pode “exprimir sua vontade”, seria o caso de considerá-la relativamente incapaz para a prática de certos atos, inclusive o de representar a sociedade (sendo votado). Ou seja, a restrição à capacidade civil teria como parâmetro a impossibilidade de livremente exprimir a vontade e não a deficiência em si.

Em relação a esse ponto específico, vale recorrer ao que prescreve a doutrina.

Afirma Gomes⁶:

Uma pessoa interditada e sob curatela mantém incólume seus direitos de personalidade, podendo, ainda, ser titular de outros direitos, como os políticos. Nesse caso, terá direito de votar e ser votada. Para isso, é necessário que tenha aptidão para livremente formar e manifestar sua vontade.

A suspensão de direitos políticos fulcrada no art. 15, II da Constituição Federal deve ser reservada apenas aos casos em que a pessoa se torna completamente inapta a formar e expressar o seu querer. Aqui, então, o juiz cível que decretar a interdição deverá comunicar esse fato à Justiça Eleitoral, de maneira que seja suspenso o alistamento do interditado, com sua consequente exclusão do rol de eleitores (CE, art. 71, II e § 2º).

Zílio, referindo-se ao Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.165/2015), aduz que⁷:

Não obstante o caráter inclusivo da regra, cabe perquirir como será implementado o gozo dos direitos políticos passivos por pessoa que, v.g., não puder exprimir sua vontade, na medida em que forçoso reconhecer a ausência dos pressupostos fáticos necessários para o pleno exercício do direito de representação sem a interferência de terceiros.

De qualquer sorte, a essência da curatela – que é medida extraordinária – atinge apenas os “atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial” (art. 85, caput, da Lei nº 13.146/2015), não alcançando “o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto” (art. 85, § 1º). Portanto, a partir da vigência desse novo comando normativo, o juízo cível

⁶ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 15ª edição. São Paulo. Atlas, 2019. p. 15 e seguintes.

⁷ ZÍLIO, Rodrigo Lopes. Direito Eleitoral. 6ª edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018. p. 175-177.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dagoberto Nogueira
 Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216902027800>



* C D 2 1 6 9 0 2 0 2 7 8 0 0

que analisará o respectivo processo de curatela terá que, no ato sentencial, definir o exato alcance dessa medida restritiva, fazendo constar as razões e motivações de sua definição e, quando for caso, declarar expressamente a limitação do direito de votar e de ser votado. Não havendo uma referência expressa na sentença da restrição do direito de votar e de ser votado, esses direitos mantêm-se preservados – mesmo em caso de decretação da curatela.

Concordando com a corrente doutrinária acima exposta, e em deferência com o disposto no Estatuto da Pessoa com Deficiência (art. 85, § 1º), entendemos que a interdição e a curatela não são causa de incapacidade absoluta e, portanto, não devem implicar suspensão automática dos direitos políticos. No entanto, para o exercício do direito político passivo, é indispensável que haja a capacidade de livre formação e manifestação da vontade. Afinal, alguém inapto à representação de si mesmo não deve ser considerado apto para representar os interesses da sociedade. Assim, nos casos de interdição e curatela, constando expressamente tal condição na sentença, julgamos admissível a limitação do direito de ser votado.

Em síntese, sob o aspecto procedural, entendemos que deva recair sobre o juiz cível a competência para avaliar as capacidades das pessoas interditadas e sob curatela, inclusive a de ser votada. Decidindo que a pessoa não possui a capacidade de livre formação e manifestação da vontade, o juiz deve fazer constar de sua decisão, expressamente, tal circunstância. O magistrado deve, ainda, comunicar o fato à Justiça Eleitoral a fim de que a pessoa interditada seja suspensa do cadastro de eleitores. Não havendo tal referência expressa na sentença, o direito político deve ser preservado.

Feita a devida contextualização jurídica sobre a temática da proposição, passamos à análise de sua constitucionalidade material.

À luz do princípio da dignidade da pessoa humana, integrante do núcleo fundamental do Estado Democrático de Direito, além do caráter inclusivo da Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CIDPD), incorporada ao nosso ordenamento como Emenda Constitucional, do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e do Código Civil, entendemos que a proposição se revela constitucional e jurídica.



desde que a limitação dos direitos políticos passivos se restrinja somente aos que não possuem a capacidade de livre formação e manifestação da vontade.

Há, portanto, reparos a fazer em relação ao conteúdo da proposição. O texto em sua forma original exige que todos os candidatos a cargos eletivos forneçam atestados de saúde física e laudo de sanidade mental a fim de registrar suas candidaturas.

Em primeiro lugar, a saúde física não deve ser motivo de restrição de direitos políticos passivos, tampouco deve se exigir de todos os candidatos a comprovação de sua condição física e mental. A restrição deve estar fundada tão somente na capacidade de a pessoa exprimir e manifestar livremente sua vontade.

Nesse contexto, apresentamos substitutivo de forma a harmonizar a essência do projeto às normas constitucionais e ao sistema jurídico cível-eleitoral.

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do projeto de Lei nº 159, de 2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado DAGOBERTO NOGUEIRA
Relator

2021-4760

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dagoberto Nogueira
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216902027800>

800027800202021690CD2*

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 159, DE 2020

Altera a Lei das Eleições, o Estatuto da Pessoa com Deficiência e o Código de Processo Civil (CPC) para disciplinar a restrição do direito de ser votado das pessoas sob curatela.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina o procedimento de restrição do direito político passivo da pessoa que não possui a capacidade de livre formação e manifestação da vontade, nos termos de decisão judicial em que conste tal condição, de forma expressa.

Art. 2º O art. 11 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), passa a vigorar acrescido do § 7º-A, com a seguinte redação:

“Art. 11.

.....

§ 7º-A. Será indeferido o pedido de registro de candidatos curatelados, de cuja sentença de interdição conste expressamente a restrição ao direito de ser votado.

..... (NR)”.

Art. 3º O art. 755 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido do 4º, com a seguinte redação:

“Art. 755.

.....

§ 4º Além das providências previstas no § 3º, caso haja limitação dos direitos políticos passivos, deve o juiz fazer mencionar tal circunstância de forma expressa na sentença de interdição e comunicá-la à Justiça Eleitoral. (NR)”



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dagoberto Nogueira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216902027800>



* C D 2 1 6 9 0 2 0 2 7 8 0 0

Art. 4º O art. 85 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), passa a vigorar acrescido do § 2º-A com a seguinte redação:

“Art. 85.

§ 2º-A. Sendo constatada a incapacidade do curatelado de formar e manifestar livremente sua vontade, de forma a atingir o direito de ser votado, o juiz deve fazer constar expressamente tal condição da sentença e comunicar o fato à Justiça Eleitoral.

..... (NR)".

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2021.

Deputado DAGOBERTO NOGUEIRA
Relator

