



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

INFORMAÇÃO Nº 58/2019-DIAPES

Brasília, 31 de maio de 2019.

PROCESSO Nº 6.083/2019

ÓRGÃO: Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

ASSUNTO: **Estudos Especiais.**

EMENTA: Processo autuado em face do item III.2 da Decisão nº 5.402/2018, exarada no Processo nº 10.177/2012, que determinou à SEFIPE que, em autos apartados, efetuasse estudos especiais acerca da revogação ou não do § 1º do art. 101 da Lei nº 7.289/84, assim como do § 7º do art. 18 da LC nº 769/08, em face da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Considerações e sugestões desta unidade técnica.

Senhor Diretor,

Trata o presente feito de estudos especiais acerca da revogação ou não do § 1º do art. 101 da Lei nº 7.289/84, assim como do § 7º do art. 18 da LC nº 769/08, em face da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), nos termos mencionados na ementa.

2. Este processo foi autuado por força da Decisão nº 5.402/2018, proferida no Processo nº 10.177/2012, que considerou legal ato de reforma com determinação posterior para que a PMDF acostasse aos autos o termo de interdição judicial do militar conforme artigo 101, § 1º, da Lei nº 7.289/1984.

3. Apesar do julgamento pela legalidade do citado ato concessório, com o consequente arquivamento do Processo nº 10.177/2012, este Tribunal, acatando sugestão do Relator, determinou à SEFIPE que realizasse os presentes estudos especiais, nos termos da Decisão nº 5.402/2018, *in verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do trânsito em julgado da sentença proferida no Processo/TJDFT nº 2011.01.1.210290-9 (fls. 32/52), autorizando que seja levantado o sobrestamento então imposto pela Decisão nº 2519/2013; II – considerar legal, para fins de registro, a concessão em exame, ressalvando que a regularidade das parcelas do abono provisório de fls. 25/26 do Processo/PMDF nº 054.000.319/2011 será verificada na forma do item I da Decisão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

77/2007, proferida no Processo nº 24185/2007; III – determinar: 1) à Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF), o que será objeto de verificação em auditoria, que, em obediência ao § 1º do artigo 101 da Lei nº 7.289/1984, acoste aos autos o termo de interdição judicial do Soldado PM FABIO SILVA GUIMARÃES MARQUES, Matrícula nº 74.321-6; **2) à Sefipe que, em autos apartados, efetue estudos especiais acerca da revogação ou não do § 1º do art. 101 da Lei nº 7.289/84, assim como do § 7º do art. 18 da LC nº 769/08, em face da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência);** IV – autorizar: 1) o arquivamento do feito; 2) a devolução dos autos apensos à origem.

4. Observe-se que, apesar de a Decisão nº 5.402/2018 tratar especificamente da análise da revogação ou não do artigo 101, § 1º, da Lei nº 7.289/1984 (Estatuto dos Policiais-Militares da PMDF) e do artigo 18, § 7º, da LC nº 769/2008 (disciplina o RPPS/DF), as conclusões alcançadas no presente estudo aplicam-se igualmente ao artigo 102, § 1º, da Lei nº 7.479/1986 (Estatuto dos Bombeiros-Militares do CBMDF), que traz conteúdo análogo ao dos dispositivos mencionados.

5. Assim, passa-se à análise da questão suscitada no item III.2 da Decisão nº 5.402/2018.

DA LEI Nº 13.146/2015 (ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA)

6. O Estatuto da Pessoa com Deficiência foi instituído pela Lei nº 13.146/2015, com o objetivo de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

7. A referida lei foi elaborada tendo 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 186/2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil¹, integrando, assim, o chamado bloco de constitucionalidade.

8. Observa-se que a Convenção teve como ponto central o intento de alterar a abordagem médica, puramente focada nas patologias, para uma abordagem social no que se refere às pessoas com deficiência, que leve em conta

¹ Art. 5, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

fatores sociais, ambientais, físicos e psicológicos quanto à capacidade civil desses indivíduos e à eventual interferência em sua esfera individual².

9. Nessa toada, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em seu artigo 3º, elencou entre seus princípios norteadores o combate à discriminação por motivo de deficiência, definido como:

qualquer diferenciação exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nos âmbitos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro.

10. Dessa forma, a Lei nº 13.146/2015, sob a justificativa de adequar o ordenamento jurídico infraconstitucional brasileiro ao estabelecido na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, promoveu diversas alterações no que se refere aos direitos dessas pessoas, disciplinando questões como a igualdade e a não discriminação, o atendimento prioritário, os direitos fundamentais à vida, à habilitação e à reabilitação, à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho, à acessibilidade, ao acesso à justiça, entre outros, além de promover alterações importantes no Código Civil (Lei nº 10.406/2002) relacionadas ao regime de incapacidades, ao matrimônio, à possibilidade de ser testemunha em processo judicial, à tutela, à curatela e à tomada de decisão apoiada.

11. As principais alterações, caras ao presente estudo e com grande debate na doutrina, dizem respeito à teoria das incapacidades civis e à presunção de capacidade plena das pessoas com deficiência mental.

12. A capacidade civil divide-se em capacidade de direito e capacidade de fato ou de exercício. Enquanto a capacidade de direito é a possibilidade de ser sujeito de direitos, confundindo-se com a própria noção de personalidade, condição inerente a qualquer indivíduo, a capacidade de fato ou de exercício refere-se à aptidão para a prática dos atos da vida civil de forma direta e pessoal, sem a necessidade de auxílio de terceiros, condição que não alcança a todos.

13. Francisco Amaral³ define:

² TRINDADE, Ivan Gustavo Junior Santos. *Os Reflexos do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15) no Sistema Brasileiro de Incapacidade Civil*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós- Graduação Strictu Sensu em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2016.

³ AMARAL, Francisco. *Direito Civil: introdução*. 5 ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 229.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

(...) a primeira (capacidade de direito) é a aptidão para a titularidade de direitos e deveres, a segunda (capacidade de fato), a possibilidade de praticar atos com efeitos jurídicos, adquirindo, modificando ou extinguindo relações jurídicas

14. Dessa forma, considera-se plenamente capaz aquele que possui ambas as capacidades, de direito e de exercício, enquanto incapaz (relativa ou absolutamente) aquele que possui integralmente apenas a capacidade de direito, e não a de exercício.

15. Segundo Flávio Tartuce⁴, a capacidade pode ser entendida como a aptidão para adquirir direitos e exercer deveres na esfera civil. Assim, enquanto as pessoas plenamente capazes podem participar pessoal e diretamente das mais variadas relações jurídicas, as pessoas incapazes, relativa ou absolutamente, participam dessas relações indiretamente e com o auxílio de terceiros, assistentes ou representantes.

16. Tais definições e diferenciação ganham relevo diante das alterações realizadas pela Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) na Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), quanto à teoria das incapacidades civis e à presunção de capacidade plena das pessoas com deficiência mental, que antes eram considerados inaptos, em regra, para o exercício dos atos da vida civil de maneira pessoal ou direta.

17. Apesar de toda a discussão doutrinária a respeito do tema, envolvendo principalmente a proteção jurídica dispensada às pessoas com deficiência pelo antigo regime de incapacidades civis e a eventual exclusão do âmbito de proteção da norma de tais indivíduos a partir do advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência⁵, cumpre destacar que o presente estudo tem como escopo restrito a

⁴ TARTUCE, Flávio. *Direito Civil, v.1: Lei de Introdução e Parte Geral*. 13. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2017, p. 131.

⁵ Apesar de o Estatuto da Pessoa com Deficiência ter sido instituído com o objetivo de incluir as pessoas com deficiência, muito se discute a respeito do alcance desse objetivo diante das diversas atecnia legislativas apresentadas e da eventual retirada da proteção jurídica das pessoas com deficiência promovida pelas severas mudanças no regime de incapacidades civis. Sobre o tema, sugere-se a leitura dos seguintes trabalhos: TRINDADE, Ivan Gustavo Junio Santos. *Os Reflexos do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15) no Sistema Brasileiro de Incapacidade Civil*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós- Graduação Strictu Sensu em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2016; MACHADO, Júlio Fernando Queiroz. *O Estatuto da Pessoa com Deficiência e seus reflexos na teoria das incapacidades civis*. Monografia – Universidade de Brasília/UnB, 2018; CORREIA, Atalá. Estatuto da Pessoa com Deficiência traz Inovações e Dúvidas. In: *Revista Síntese Direito Civil e Processual Civil*. v. 17, n. 99, jan./ fev. 2016, p. 22-26; LARA, Mariana Alves; PEREIRA, Fábio Queiroz. Estatuto da Pessoa com Deficiência: Proteção ou desproteção? In: *A teoria das Incapacidades e o Estatuto da Pessoa com Deficiência* – PEREIRA, Fábio Queiroz; MORAIS, Luísa Cristina de Carvalho; LARA, Mariana Alves [Orgs.] – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 115-152.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

avaliação dos reflexos das referidas alterações do regime de incapacidades civis sobre a exigência legal de termo de curatela para os aposentados ou reformados por alienação mental contida nos estatutos civis e militares a que estão submetidos os servidores distritais.

DO REGIME DE INCAPACIDADES CIVIS NA ANTIGA E NA ATUAL REDAÇÃO DO CÓDIGO CIVIL

18. Sendo a capacidade civil a aptidão para adquirir direitos e exercer deveres na esfera civil, o incapaz será aquele que não possui, ou possui de maneira limitada, a capacidade de fato para exercer os citados direitos e deveres.

19. Nesse sentido, a fim de proteger tais indivíduos, o ordenamento jurídico não permite que pratiquem os atos da vida civil diretamente, sem o auxílio de assistentes ou representantes, a depender do grau da incapacidade. Assim, o regime de incapacidades serve como verdadeira proteção para os considerados incapazes, a partir do tratamento diferenciado dispensado a esses em razão de faltar-lhes a completa compreensão a respeito dos atos da vida civil.

20. Segundo Caio Mario da Silva Pereira⁶:

O instituto das incapacidades foi imaginado e construído sobre uma razão moralmente elevada, que é a proteção dos que são portadores de uma deficiência juridicamente apreciável. (...) A lei não institui o regime das incapacidades com o propósito de prejudicar aquelas pessoas que dela padecem, mas ao contrário, com o intuito de lhes oferecer proteção, atendendo a que uma falta de discernimento, de que sejam portadores, aconselha tratamento especial, por cujo intermédio o ordenamento jurídico procura restabelecer um equilíbrio psíquico, rompido em consequência das condições peculiares dos mentalmente deficitários.

21. Considerando que a capacidade civil plena é a regra, sendo a incapacidade a exceção, o regime de incapacidades civis deve ser interpretado restritivamente, não comportando ampliações ou analogias. Dessa forma, o Código Civil elencou rol taxativo dos incapazes, absoluta e relativamente, nos artigos 3º e 4º, respetivamente.

22. Em sua redação original, o artigo 3º do Código Civil trazia o seguinte rol de absolutamente incapazes:

⁶ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil. Vol.1. Introdução ao Direito Civil e Teoria Geral de Direito Civil*. 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 228.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

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.

23. Observe-se que, enquanto o inciso II elenca hipótese de ausência de discernimento em razão de eventual desordem psíquica ou intelectual permanente, o inciso III traz hipótese de impossibilidade de expressão inequívoca de vontade em virtude de causa transitória, independente de causa orgânica, a exemplo da embriaguez, do sono hipnótico, do estado de coma, entre outros⁷.

24. Por sua vez, o Estatuto da Pessoa com Deficiência revogou os incisos II e III retromencionados, elencando como absolutamente incapazes apenas os menores de 16 (dezesseis) anos:

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

25. A partir da vigência do mencionado estatuto, portanto, não subsiste no ordenamento jurídico brasileiro nenhuma hipótese de incapacidade absoluta de pessoas maiores, mas apenas do menor impúbere.

26. Com relação à incapacidade relativa, que não retira do indivíduo a possibilidade de exercício dos atos da vida civil de maneira pessoal, mas exige a assistência de terceiros para a prática de tais atos, dispunha a redação original do artigo 4º do Código Civil:

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

I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

II – os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido;

III – os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo;

⁷ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de Direito Civil. Vol.1. Introdução ao Direito Civil e Teoria Geral de Direito Civil*. 25. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 235.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

IV – os pródigos.

27. Após as alterações promovidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, passou a prever:

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

I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

II – os ébrios habituais e os viciados em tóxicos;

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

IV – os pródigos.

28. Observa-se que foram excluídas do rol de relativamente incapazes as pessoas com deficiência mental com discernimento reduzido e os excepcionais sem desenvolvimento mental completo, incluindo-se os que não puderem exprimir sua vontade, ainda que por causa transitória, antes tidos como absolutamente incapazes⁸.

29. A fim de melhor visualizar e comparar as alterações promovidas pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência no instituto das incapacidades civis, propõe-se o quadro sinóptico abaixo:

Redação original do Código Civil	Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015)
Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil: I - os menores de dezesseis anos;	Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos.

⁸ Merece destaque a crítica de Marlon Tomazette e Rógerio Andrade Cavalcanti Araújo a respeito das mencionadas alterações: "(...) se a pessoa NÃO pode expressar sua vontade, como demandaria a presença de um assistente (e não de um representante) que lhe acompanharia na prática dos negócios jurídicos. Repita-se: é imprescindível, nas hipóteses de assistência, que o assistido manifeste sua vontade, estando apenas acompanhado pelo curador, que lhe afere a oportunidade e a não lesividade. Fica quase impossível imaginar como alguém em coma profundo será assistido, por ser relativamente incapaz, e não representado, o que demandaria que fosse enquadrado como absolutamente incapaz". TOMAZETTE, Marlon; ARAÚJO, Cavalcanti Rógerio Andrade. *Crítica à Nova Sistemática da Incapacidade de Fato Segundo a Lei 13.146/15*. Publicado em 09/2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42271>>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

<p>II - os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos;</p> <p>III - os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade.</p>	
<p>Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer:</p> <p>I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;</p> <p>II – os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido;</p> <p>III – os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo;</p> <p>IV – os pródigos.</p>	<p>Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer:</p> <p>I – os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;</p> <p>II – os ébrios habituais e os viciados em tóxicos;</p> <p>III – aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade;</p> <p>IV – os pródigos.</p>

30. Quanto às pessoas com deficiência mental e intelectual, observa-se significativa mudança quanto à teoria das incapacidades civis, sendo excluída qualquer menção à deficiência e referindo-se apenas à aptidão ou não de expressão da própria vontade, a princípio em consonância com o objetivo da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo de alterar a abordagem sobre a incapacidade de puramente médica para social, sem olvidar toda a discussão doutrinária sobre a questão.

31. Foram excluídos do rol de absolutamente incapazes os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática dos atos da vida civil, bem como foram excluídos do rol de relativamente incapazes os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido e os excepcionais sem o desenvolvimento mental completo.

32. Com efeito, enquanto na redação original do Código Civil as pessoas com deficiência mental eram, em regra, classificadas como relativamente incapazes, podendo ser consideradas absolutamente incapazes a depender do grau de discernimento e desenvolvimento mental, a partir do advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência tais indivíduos passaram a ser considerados, em regra, plenamente capazes, podendo ser considerados relativamente incapazes se não puderem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

expressar sua vontade por causa transitória ou permanente, orgânica ou não, ou seja, independentemente de sua deficiência mental, assim como ocorre com qualquer outro indivíduo.

33. Nesse sentido dispõe o artigo 6º da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência):

Art. 6º A deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa, inclusive para:

I - casar-se e constituir união estável;

II - exercer direitos sexuais e reprodutivos;

III - exercer o direito de decidir sobre o número de filhos e de ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e planejamento familiar;

IV - conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória;

V - exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária; e

VI - exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

34. Dessa forma, o Estatuto da Pessoa com Deficiência alterou o paradigma de análise da capacidade civil das pessoas com deficiência. Se antes as pessoas com deficiência mental eram presumidas incapazes, relativa ou absolutamente, em razão de sua deficiência, agora são presumidamente capazes, podendo vir a ser consideradas incapazes, apenas relativamente, se não puderem expressar sua vontade, desatrelando-se a incapacidade civil da deficiência⁹.

DA CURATELA

⁹ Há doutrinadores que afirmam que a deficiência nunca foi isoladamente hipótese de incapacidade ou razão para se considerar determinado indivíduo presumidamente incapaz, devendo sempre ser associada à impossibilidade de expressão da vontade ou ao discernimento reduzido mesmo na redação original do Código Civil. Vide TOMAZETTE, Marlon; ARAÚJO, Cavalcanti Rogério Andrade. *Crítica à Nova Sistemática da Incapacidade de Fato Segundo a Lei 13.146/15*. Publicado em 09/2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/42271>>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

35. Flávio Tartuce¹⁰ define a curatela como o instituto por meio do qual se protege o interesse dos maiores incapazes por meio da representação (absolutamente incapazes) ou da assistência (relativamente incapazes), sendo, portanto, afeto ao direito assistencial.

36. Para Carlos Roberto Gonçalves¹¹, curatela é “o encargo deferido por lei a alguém capaz para reger a pessoa e administrar os bens de quem, em regra maior, não pode fazê-lo por si mesmo”.

37. Assim, por meio da curatela nomeia-se curador (representante ou assistente) para auxiliar os maiores incapazes a exercer os atos da vida civil que, segundo a lei, não podem ser praticados diretamente ou sem assistência por esses indivíduos, em razão da condição que ostentam.

38. Nesse sentido, estabelecia a redação original do Código Civil, em seu artigo 1.767, o rol das pessoas sujeitas à curatela (maiores incapazes, absoluta ou relativamente):

Art. 1.767. Estão sujeitos a curatela:

I - aqueles que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para os atos da vida civil;

II - aqueles que, por outra causa duradoura, não puderem exprimir a sua vontade;

III - os deficientes mentais, os ébrios habituais e os viciados em tóxicos;

IV - os excepcionais sem completo desenvolvimento mental;

39. Nada obstante, com o advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o cenário foi alterado. Não só se modificou o artigo 1.767 do Código Civil, a fim de ajustá-lo ao novo regime de incapacidades civis, passando a prever no citado rol de pessoas sujeitas à curatela apenas os maiores relativamente incapazes, elencados nos incisos II a IV do artigo 4º (II – os ébrios habituais e os viciados em tóxicos; III – aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade; IV – os pródigios), uma vez que não há mais no ordenamento jurídico brasileiro hipótese de maior absolutamente incapaz, como passou a ser possível a curatela de pessoas plenamente capazes, conforme aponta o artigo 84 do Estatuto:

¹⁰ TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil. Volume Único*. 7. ed. rev., ampl., atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1509.

¹¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Sinopses jurídicas – Direito de Família*. 11ª ed, v. II. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

Art. 84. A pessoa com deficiência tem assegurado o direito ao exercício de sua capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º Quando necessário, a pessoa com deficiência será submetida à curatela, conforme a lei.

§ 2º É facultado à pessoa com deficiência a adoção de processo de tomada de decisão apoiada.

§ 3º A definição de curatela de pessoa com deficiência constitui medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, e durará o menor tempo possível.

§ 4º Os curadores são obrigados a prestar, anualmente, contas de sua administração ao juiz, apresentando o balanço do respectivo ano.

40. Segue o Estatuto, no artigo 85, delimitando o núcleo de atos da vida civil sujeitos à proteção especial da curatela:

Art. 85. A curatela afetarã 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.

§ 2º A curatela constitui medida extraordinária, devendo constar da sentença as razões e motivações de sua definição, preservados os interesses do curatelado.

§ 3º No caso de pessoa em situação de institucionalização, ao nomear curador, o juiz deve dar preferência a pessoa que tenha vínculo de natureza familiar, afetiva ou comunitária com o curatelado.

41. Com efeito, apesar de as pessoas com deficiência mental serem consideradas, doravante, indivíduos em regra plenamente capazes, assegurando-se o direito ao exercício de sua capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas, a elas pode ser aplicado o instituto da curatela, medida extraordinária que afetarã tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial, conforme a lei e quando necessário.

42. Ademais, com relação à pessoa com deficiência mental que, por causa transitória ou permanente, não puder exprimir sua vontade, sendo, portanto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

considerada relativamente incapaz, permanece sujeita à curatela nos termos do artigo 1.767 do Código Civil, na redação dada pela Lei nº 13.146/2015.

43. Conclui-se, portanto, que caso a pessoa com deficiência mental seja considerada relativamente incapaz, estará sujeita ao instituto da curatela para a prática dos atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial; por sua vez, se for plenamente capaz, ainda assim poderá estar sujeita ao instituto da curatela, quando necessário e conforme a lei¹².

44. Com relação ao procedimento, disciplinado inicialmente pelos artigos 1.768 e seguintes do Código Civil, o Estatuto da Pessoa com Deficiência também procedeu diversas alterações, como a substituição do processo de interdição por um processo de nomeação de curador, com o objetivo de adequar a terminologia e dar à pessoa com deficiência maior autonomia e participação, uma vez que a mesma poderia dar início ao processo de curatela e teria sua vontade e preferência levada em consideração na escolha do curador¹³, conforme artigos 1.768 e 1.772, parágrafo único, na redação da Lei nº 13.146/2015.

45. Entretanto, pouco tempo após a vigência do Estatuto, o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) revogou os dispositivos do Código Civil que tratavam sobre o processo de curatela, passando para o diploma processual a disciplina da matéria, que voltou a utilizar a terminologia até então ultrapassada e a se basear na antiga ação de interdição, conforme apontam os artigos 747 a 758 do CPC.

46. Estabelecem os artigos 747 e 748 do citado código processual os sujeitos ativos da ação de interdição:

Art. 747. A interdição pode ser promovida:

¹² Necessário destacar que a previsão de curatela para, agora, pessoas plenamente capazes gerou muita discussão na doutrina e bastante dúvida na aplicação da norma pelos Tribunais. Sobre o assunto, merece destaque trecho de monografia de Júlio Fernando Queiroz Machado: “Assim, ante a supracitada inovação, inequívocas foram as dúvidas surgidas à época quanto ao tratamento legal que seria dado ao deficiente mental ou intelectual com discernimento reduzido. Sendo pessoa plenamente capaz sujeito à curatela seria o mesmo representado, assistido ou estaria ele sujeito a um novo regime? Cabendo ao curador representá-lo ou assisti-lo qual seria a consequência da prática do ato pelo deficiente sem o seu curador? A recente promulgação da lei e seu consequente curto lapso de vigência impedem uma análise apurada acerca do tratamento dado pelos tribunais à mencionada questão. A uma primeira vista, no entanto, depreende-se das sentenças de primeiro grau que têm optado os juízes por nem mesmo reconhecerem a capacidade plena dos deficientes, dispensando-lhes, indiscriminadamente, o enquadramento ao inciso III, do art. 4º do CC, ou seja, reconhecendo-os como relativamente incapazes” (MACHADO, Júlio Fernando Queiroz. *O Estatuto da Pessoa com Deficiência e seus reflexos na teoria das incapacidades civis*. Monografia – Universidade de Brasília/UnB, 2018).

¹³ LIMA, Taisa Maria Macena. *O Estatuto da Pessoa com Deficiência e suas Repercussões na Capacidade Civil*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, v. 60, n. 91, jan./ jun. 2015. Belo Horizonte, p. 230.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

I - pelo cônjuge ou companheiro;

II - pelos parentes ou tutores;

III - pelo representante da entidade em que se encontra abrigado o interditando;

IV - pelo Ministério Público.

Parágrafo único. A legitimidade deverá ser comprovada por documentação que acompanhe a petição inicial.

Art. 748. O Ministério Público só promoverá interdição em caso de doença mental grave:

I - se as pessoas designadas nos incisos I, II e III do art. 747 não existirem ou não promoverem a interdição;

II - se, existindo, forem incapazes as pessoas mencionadas nos incisos I e II do art. 747 .

47. Dessa forma, observa-se que o *codex* processual civil, ao se basear na antiga ação de interdição, retirou da pessoa com deficiência a autonomia e participação no processo, uma vez que a mesma não se encontra entre os legitimados ativos para propositura da ação.

48. Além disso, no caso de doença mental grave a ação de interdição deve ser promovida preferencialmente pelo cônjuge ou companheiro, pelos parentes ou tutores ou pelo representante da entidade em que se encontra abrigado o interditando, possuindo o Ministério Público apenas legitimidade ativa subsidiária, caso os legitimados primários não promovam ou não tenham condições de promover a ação de interdição.

DA ALIENAÇÃO MENTAL

49. Pelo exposto nos parágrafos precedentes, observa-se que, a partir da vigência da Lei nº 13.146/2015, as pessoas com deficiência mental são, em regra, plenamente capazes, podendo ser consideradas relativamente incapazes se, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade.

50. Dessa maneira, necessário avaliar se os aposentados ou reformados por alienação mental, com proventos integrais, enquadram-se na primeira ou na segunda categoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

51. Quanto às doenças elencadas nos estatutos civis e militares que dão ensejo à chamada invalidez qualificada, o Supremo Tribunal Federal¹⁴, em sede de repercussão geral, decidiu se tratar de rol taxativo, entendimento seguido por este Tribunal conforme se observa das Decisões nº 4.506/2008, 5.141/2017 e 4.121/2018.

52. Nada obstante, a alienação mental não se trata, propriamente, de uma doença, mas de uma condição ou um estado que resulta de patologias mentais e/ou intelectuais, dependendo de avaliação médica que primeiramente reconheça a existência de determinada doença e, posteriormente, a enquadre dentro da hipótese legalmente estabelecida para fins de concessão da inativação com proventos integrais.

53. Em consonância com o disposto no Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal e utilizando o regime de incapacidades civis na redação original do Código Civil, o Manual de Perícia Médica Oficial do Governo do Distrito Federal define a alienação mental como:

todo quadro de distúrbio psiquiátrico ou neuropsiquiátrico **grave e persistente**, no qual, esgotados os meios habituais de tratamento, permaneça **alteração completa ou considerável da personalidade, comprometendo gravemente os juízos de valor e de realidade, bem como a capacidade de entendimento e de autodeterminação**, tornando o indivíduo inválido total e permanente para qualquer trabalho. O indivíduo torna-se **absolutamente incapaz** para o exercício dos atos da vida civil, ou seja, torna-se **impossibilitado de reger sua vida e administrar seus bens, mostrando-se inteiramente dependente de terceiros no que tange às diversas responsabilidades exigidas pelo convívio em sociedade**.

54. Na sequência, o manual estabelece os critérios de enquadramento da doença diagnosticada no conceito de alienação mental, uma vez que “o simples diagnóstico desses quadros não é indicativo de enquadramento”. Exemplifica, ainda, as doenças mentais e/ou intelectuais que são passíveis de enquadramento; as que são excepcionalmente consideradas como alienação mental; e as que não são passíveis de serem caracterizadas na citada condição, tudo a depender da análise dos critérios retromencionados.

55. Assim, conclui-se que o servidor considerado alienado mental para fins da inativação com proventos integrais em virtude de invalidez qualificada enquadra-se como relativamente incapaz no novo regime de incapacidades civis inaugurado pela Lei nº 13.146/2015, diante da necessidade, para o enquadramento da doença

¹⁴ STF – RE 656860/MT. Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento: 21.08.2014. DJe-18 DIVULG 17-09-2014 PUBLIC 18-092014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

como alienação mental, de demonstração de comprometimento grave dos juízos de valor e de realidade e de incapacidade de entendimento e de autodeterminação que torne o indivíduo inapto para o exercício dos atos da vida civil diretamente.

CONCLUSÕES

56. Como exposto nos parágrafos precedentes, a Lei nº 13.146/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, promoveu diversas alterações com o objetivo de incluir socialmente as pessoas com deficiência, em especial no que se refere ao regime de incapacidades civis e à curatela.

57. Com relação às pessoas com deficiência mental ou intelectual, se na redação original do Código Civil tais indivíduos eram presumidamente incapazes, relativa ou absolutamente, a partir do advento do Estatuto da Pessoa com Deficiência passaram a ser considerados, em regra, plenamente capazes, podendo ser considerados relativamente incapazes, excepcionalmente, apenas se não puderem exprimir sua vontade por causa transitória ou permanente.

58. A curatela, por sua vez, tida no Código Civil como o instituto por meio do qual se protege o interesse dos maiores incapazes, passou a abranger apenas os relativamente incapazes, uma vez que não há mais no ordenamento jurídico brasileiro hipótese de maior absolutamente incapaz, bem como passou a ser possível para pessoas plenamente capazes com deficiência caso necessário e conforme a lei.

59. Considerando que o enquadramento de doenças como alienação mental exige, segundo os manuais oficiais de perícia médica dos servidores distritais e federais, a demonstração de comprometimento grave dos juízos de valor e de realidade e de incapacidade de entendimento e de autodeterminação que torne o indivíduo inapto para o exercício dos atos da vida civil diretamente, antes considerados como absolutamente incapazes, concluiu-se que o servidor considerado alienado mental enquadra-se como relativamente incapaz no novo regime de incapacidades civis inaugurado pela Lei nº 13.146/2015, tendo em vista a impossibilidade de expressão de sua vontade de forma juridicamente válida e vinculante para determinados atos da vida civil.

60. Sendo, portanto, o servidor inativado por alienação mental considerado relativamente incapaz, *ex vi* do artigo 4º, inciso III, do Código Civil, estaria o mesmo obrigatoriamente sujeito à curatela, nos termos do artigo 1.767 do mesmo diploma legal, para o exercício dos atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial, razão pela qual se entende que a exigência de interdição judicial (termo de curatela) para pagamento dos proventos dos inativados por alienação mental contida nos artigos 101, § 1º, da Lei nº 7.289/1984 (Estatuto dos Policiais-Militares da PMDF), 102, § 1º, da Lei nº 7.479/1986 (Estatuto dos Bombeiros-Militares do CBMDF) e 18, § 7º, da LC nº 769/2008 (disciplina o RPPS/DF) permanece vigente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

61. *Ad argumentandum tantum*, ainda que se considere o servidor inativado por alienação mental plenamente capaz diante do novo regime de incapacidades civis inaugurado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, em razão do entendimento de parte da doutrina de que o inciso III do artigo 4º do Código Civil em sua nova redação abrangeria apenas os que não podem, de forma alguma, expressar sua vontade¹⁵, cumpre destacar que o artigo 84 do citado estatuto permite a curatela de pessoas com deficiência, ainda que plenamente capazes, quando necessário e conforme a lei.

62. Tendo em vista que os estatutos civis e militares (Lei nº 7.289/1984, Lei nº 7.479/1986 e LC nº 769/2008) consideram necessária a ação de interdição para os inativados por alienação mental, entende-se não haver empecilho à exigência do termo de curatela para tais situações ainda que tais indivíduos sejam tidos como plenamente capazes, estando, ainda assim, em consonância com a Lei nº 13.146/2015.

63. Nada obstante, cumpre destacar que, diferentemente do disposto nos mencionados artigos dos estatutos militares¹⁶, que determinam que a interdição judicial deve ser providenciada junto ao Ministério Público, o CPC/2015, nos artigos

¹⁵ Nesse sentido é a lição de Mariana Alves Lara e Fábio Queiroz Pereira: “Considerar um deficiente mental ou intelectual como relativamente incapaz (em consonância com o art. 4º, III, do Código Civil) é hipótese que se deve admitir somente de modo excepcional, para situações como a de uma pessoa com paralisia cerebral severa ou a de um indivíduo portador de mal de Alzheimer, em seu estágio final, tendo em vista que os referidos sujeitos não tem efetivamente a possibilidade de exprimir qualquer vontade. (...) Uma interpretação inadequada poderia tentar inserir esses indivíduos no âmbito daqueles que não conseguem exprimir sua vontade. É de se destacar, no entanto, que o referido dispositivo voltava-se principalmente para aqueles que se encontravam em situação de coma sem que conseguissem se fazer comunicar. Além disso, um deficiente mental, com sério comprometimento em sua capacidade de cognição, pode ser capaz de expressar sua vontade, sem que, no entanto, essa vontade seja acompanhada de uma correlata qualidade que a faça ser tomada como vinculativa no ordenamento jurídico” (LARA, Mariana Alves; PEREIRA, Fábio Queiroz. Estatuto da Pessoa com Deficiência: Proteção ou desproteção? In: *A teoria das Incapacidades e o Estatuto da Pessoa com Deficiência* – PEREIRA, Fábio Queiroz; MORAIS, Luísa Cristina de Carvalho; LARA, Mariana Alves [Orgs.] – Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2016, p. 115-152.).

¹⁶ Lei nº 7.289/1984. Art 101 - O policial-militar reformado por alienação mental, enquanto não ocorrer a designação judicial do curador, terá remuneração paga aos seus beneficiários desde que estes o tenham sob sua guarda e responsabilidade e lhe dispensem tratamento humano e condigno.

§ 1º - A interdição judicial do policial-militar, reformado por alienação mental, **deverá ser providenciada junto ao Ministério Público**, por iniciativa dos beneficiários, parentes ou responsáveis até 60 (sessenta) dias a contar da data do ato de reforma.

Lei nº 7.479/1986. Art 102. O bombeiro-militar reformado por alienação mental, enquanto não ocorrer a designação judicial do curador, terá remuneração paga aos seus beneficiários, desde que estes o tenham sob sua guarda e responsabilidade e lhe dispensem tratamento humano condigno.

§ 1º A interdição judicial do bombeiro-militar; reformado por alienação mental, **deverá ser providenciada junto ao Ministério Público**, por iniciativa dos beneficiários, parentes ou responsáveis, até 60 (sessenta) dias a contar da data do ato de reforma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

747 e 748, determina que no caso de doença mental grave a ação deve ser promovida preferencialmente pelo cônjuge ou companheiro, pelos parentes ou tutores ou pelo representante da entidade em que se encontra abrigado o interditando, possuindo o Ministério Público apenas legitimidade ativa subsidiária, caso os legitimados primários não promovam ou não tenham condições de promover a ação de interdição.

64. Dessa forma, entende-se plenamente vigentes os artigos 101, § 1º, da Lei nº 7.289/1984 (Estatuto dos Policiais-Militares da PMDF), 102, § 1º, da Lei nº 7.479/1986 (Estatuto dos Bombeiros-Militares do CBMDF) e 18, § 7º, da LC nº 769/2008 (disciplina o RPPS/DF) quanto à exigência de interdição judicial (termo de curatela) para os servidores públicos distritais, civis ou militares, inativados por alienação mental, sem olvidar, no que se refere ao procedimento, do disposto nos artigos 747 e 748 do CPC/2015 (Lei nº 13.105/2015).

65. Insta consignar que tramita atualmente na Câmara dos Deputados sob o número 11.091/2018, o Projeto de Lei do Senado Federal nº 757/2015, que altera a Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e a Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil) para dispor sobre a igualdade civil e o apoio às pessoas sem pleno discernimento ou que não puderem exprimir sua vontade, os limites da curatela, os efeitos e o procedimento da tomada de decisão apoiada.

66. O mencionado projeto tem como objetivo adequar e compatibilizar os mencionados diplomas legais, diante das atecnias legislativas apresentadas, para, ao mesmo tempo, não vincular automaticamente a condição de pessoa com deficiência a qualquer presunção de incapacidade, mas garantir que qualquer pessoa com ou sem deficiência tenha o apoio de que necessite para os atos da vida civil, retomando, em grande medida, o regime de incapacidades civis previsto no texto original do Código Civil.

67. Por fim, necessário destacar que a ausência de interdição (termo de curatela) dos servidores, civis e militares, inativados por alienação mental não impede a apreciação da legalidade do ato concessório por este Tribunal, uma vez que a citada exigência legal se refere ao pagamento dos proventos e não ao direito à concessão, podendo ser objeto de verificação em auditorias desta Corte.

Pelo exposto, sugere-se ao e. Tribunal:

- I. tomar conhecimento dos presentes estudos especiais, considerando cumprido o item III.2 da Decisão nº 5.402/2018, proferida no Processo nº 10.177/2012;
- II. orientar todos os jurisdicionados do complexo administrativo do Distrito Federal no sentido de que, a despeito das inovações da Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL
2ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL

nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) sobre o regime de incapacidades civis, permanecem plenamente vigentes os artigos 101, § 1º, da Lei nº 7.289/1984 (Estatuto dos Policiais-Militares da PMDF), 102, § 1º, da Lei nº 7.479/1986 (Estatuto dos Bombeiros-Militares do CBMDF) e 18, § 7º, da LC nº 769/2008 (disciplina o RPPS/DF) quanto à exigência de interdição judicial (termo de curatela) para os servidores públicos distritais, civis ou militares, inativados por alienação mental, sem olvidar, no que se refere ao procedimento, do disposto nos artigos 747 e 748 do CPC/2015 (Lei nº 13.105/2015);

- III. considerar que a ausência de interdição (termo de curatela) dos servidores, civis e militares, inativados por alienação mental não impede a apreciação da legalidade do ato concessório por este Tribunal, uma vez que a citada exigência legal se refere ao pagamento dos proventos e não ao direito à concessão, podendo ser objeto de verificação em auditorias desta Corte;
- IV. autorizar o arquivamento do presente feito.

À consideração superior.

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Hugo Mesquita Póvoa

Auditor de Controle Externo

Matr. nº 1417-9