

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

COMENTÁRIO

COORDENADORES:

JOAQUIM CORREIA GOMES

LUÍSA NETO

PAULA TÁVORA VÍTOR

Prefácio de António Guterres, Secretário-Geral das Nações Unidas

N I M P R E N S A
N A C I O N A L



CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

COMENTÁRIO



IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, S. A.
Av. de António José de Almeida
1000-042 Lisboa

www.incm.pt
www.facebook.com/impresanacional
editorial.apoiocliente@incm.pt

Reservados todos os direitos
de acordo com a legislação em vigor
© 2020, Imprensa Nacional-Casa da Moeda

Publicado em julho de 2020

Depósito legal:

471932/20

ISBN e-book:

978-972-27-2872-0

Edição:

1023948

Publicação coorganizada por:



Projeto «Vulnerabilidade e diversidade: direitos fundamentais em contexto» (2018-2022), da linha de investigação Direito, Pessoas e Poder (CIJE – Centro de Investigação Jurídico e Económica da Faculdade de Direito da Universidade do Porto – Projeto UID/DIR/00443/2019)



Projeto «Desafios sociais, incerteza e direito: pluralidade, vulnerabilidade, indecidibilidade», da área de investigação «Vulnerabilidade e Direito» (Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-UCiLeR, Project I&D, UID/DIR/04643/2019)

CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

COMENTÁRIO

COORDENADORES:

JOAQUIM CORREIA GOMES

LUÍSA NETO

PAULA TÁVORA VÍTOR

Prefácio de António Guterres, Secretário-Geral das Nações Unidas

N I M P R E N S A
N A C I O N A L



PREFÁCIO	9
NOTA PRÉVIA	11
A COMISSÃO ORGANIZADORA E OS ANOTADORES	13
RESPONSABILIDADE PELAS ANOTAÇÕES	15
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS	17

**CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
COMENTÁRIO** 21

Preâmbulo 23

Artigo 1.º	Objeto 33
Artigo 2.º	Definições 43
Artigo 3.º	Princípios gerais 51
Artigo 4.º	Obrigações gerais 61
Artigo 5.º	Igualdade e não discriminação 71
Artigo 6.º	Mulheres com deficiência 79
Artigo 7.º	Crianças com deficiência 89
Artigo 8.º	Sensibilização 97
Artigo 9.º	Acessibilidade 103
Artigo 10.º	Direito à vida 109
Artigo 11.º	Situações de risco e emergências humanitárias 119
Artigo 12.º	Reconhecimento igual perante a lei 127
Artigo 13.º	Acesso à justiça 139
Artigo 14.º	Liberdade e segurança da pessoa 147
Artigo 15.º	Liberdade contra a tortura, tratamento ou penas cruéis, desumanas ou degradantes 153
Artigo 16.º	Proteção contra a exploração, violência e abuso 161
Artigo 17.º	Proteção da integridade da pessoa 165
Artigo 18.º	Liberdade de circulação e nacionalidade 173
Artigo 19.º	Direito a viver de forma independente e a ser incluído na comunidade 185
Artigo 20.º	Mobilidade pessoal 195

Artigo 21.º	Liberdade de expressão e opinião e acesso à informação 201
Artigo 22.º	Respeito pela privacidade 207
Artigo 23.º	Respeito pelo domicílio e pela família 213
Artigo 24.º	Educação 225
Artigo 25.º	Saúde 233
Artigo 26.º	Habilitação e reabilitação 255
Artigo 27.º	Trabalho e emprego 263
Artigo 28.º	Nível de vida e proteção social adequados 271
Artigo 29.º	Participação na vida política e pública 279
Artigo 30.º	Participação na vida cultural, recreação, lazer e desporto 291
Artigo 31.º	Estatísticas e recolha de dados 303
Artigo 32.º	Cooperação internacional 313
Artigo 33.º	Aplicação e monitorização nacional 323
Artigo 34.º	Comissão para os Direitos das Pessoas com Deficiência 333
Artigo 35.º	Relatórios dos Estados Partes 334
Artigo 36.º	Apreciação dos relatórios 334
Artigo 37.º	Cooperação entre Estados Partes e a Comissão 335
Artigo 38.º	Relação da Comissão com outros organismos 335
Artigo 39.º	Relatório da Comissão 336
Artigo 40.º	Conferência dos Estados Partes 336
Artigo 41.º	Depositário 343
Artigo 42.º	Assinatura 343
Artigo 43.º	Consentimento em estar vinculado 343
Artigo 44.º	Organizações de integração regional 343
Artigo 45.º	Entrada em vigor 344
Artigo 46.º	Reservas 344
Artigo 47.º	Revisão 344
Artigo 48.º	Denúncia 345
Artigo 49.º	Formato acessível 345
Artigo 50.º	Textos autênticos 345

Artigo 29.º

Participação na vida política e pública

Os Estados Partes garantem às pessoas com deficiência os direitos políticos e a oportunidade de os gozarem, em condições de igualdade com as demais pessoas, e comprometem-se a:

a) *Assegurar que as pessoas com deficiências podem efetiva e plenamente participar na vida política e pública, em condições de igualdade com os demais, de forma direta ou através de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e oportunidade para as pessoas com deficiência votarem e serem eleitas, inter alia:*

i) *Garantindo que os procedimentos de eleição, instalações e materiais são apropriados, acessíveis e fáceis de compreender e utilizar;*

ii) *Protegendo o direito das pessoas com deficiências a votar, por voto secreto, em eleições e referendos públicos sem intimidação e a concorrerem a eleições para exercerem efetivamente um mandato e desempenharem todas as funções públicas a todos os níveis do Governo, facilitando o recurso a tecnologias de apoio e às novas tecnologias sempre que se justificar;*

iii) *Garantindo a livre expressão da vontade das pessoas com deficiência enquanto eleitores e para este fim, sempre que necessário, a seu pedido, permitir que uma pessoa da sua escolha lhes preste assistência para votar;*

b) *Promovendo ativamente um ambiente em que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na condução dos assuntos públicos, sem discriminação e em condições de igualdade com os demais e encorajar a sua participação nos assuntos públicos, incluindo:*

i) *A participação em organizações e associações não governamentais ligadas à vida pública e política do País e nas atividades e administração dos partidos políticos;*

ii) *A constituição e adesão a organizações de pessoas com deficiência para representarem as pessoas com deficiência a nível internacional, nacional, regional e local.*

Sumário

1. Conexão normativa

a) Externa

b) Interna

2. Contextualização e *ratio legis*

3. *Chapeau*: direitos políticos e oportunidade de gozo em condições de igualdade com os demais

4. Alínea a): plena e efetiva participação na vida política e pública e o direito e oportunidade para as pessoas com «deficiência» votarem e serem eleitas

5. Alínea b): a plena e efetiva participação na condução dos assuntos públicos

6. A Convenção e o Direito português

7. Bibliografia

1. Conexão normativa

a) Externa

i) Legislação internacional e comunitária

Artigos 7.º e 21.º da DUDH, 25.º do PIDCP, 15.º, n.º 3, da CSE, 14.º da CEDH, 3.º do Protocolo Adicional à CEDH e 21.º, 26.º, 39.º e 40.º da CDFUE.

ii) Legislação nacional

Artigos 13.º, 48.º, 49.º, 50.º, 51.º, 52.º e 71.º da CRP, 2.º, alínea b), e 4.º da Lei Eleitoral da Assembleia da República (Lei n.º 14/79, de 16 de maio), 3.º, n.º 2, alínea b), e 4.º, n.º 1, da Lei Eleitoral do Presidente da República (Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de maio), 3.º, alínea b), e 5.º, n.º 1, alínea a), da Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais (Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto) e 36.º, alínea b), do Regime Jurídico do Referendo Local (Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de agosto) — todos estes diplomas na sua última versão operada pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, 2.º, alíneas a) e b), e 4.º da Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (Lei Orgânica n.º 1/2006, de 13 de fevereiro, na última versão conferida pela Lei Orgânica n.º 1/2009, de 19 de janeiro) e da Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de agosto, na última versão conferida pela Lei Orgânica n.º 4/2015, de 16 de março).

b) Interna

Artigos 1.º, § 2, 2.º, 3.º, alíneas b), c), e) e f), 4.º, n.ºs 1 e 3, 5.º, 9.º, 12.º, 19.º, 20.º e 21.º da CDPD.

2. Contextualização e *ratio legis*

Anteriormente à criação do presente normativo, já o direito de participação na vida política e pública encontrava proteção noutros documentos internacionais, regionais e comunitários gerais (artigos 21.º da DUDH, 25.º do PIDCP, 3.º do Protocolo Adicional à CEDH e 39.º e 40.º da CDFUE). Concomitantemente, outros documentos internacionais específicos acautelavam tal resguardo relativamente a grupos particulares como as mulheres (artigo I-III da CDPM — documento não assinado, nem ratificado por Portugal, até à presente data —, e artigos 7.º e 8.º da CEDM), os povos indígenas e tribais (artigos 6.º e 7.º da C169 — convenção não assinada nem ratificada por Portugal até à data), os trabalhadores migrantes (artigos 41.º e 42.º da CDTMMF), as minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas (artigo 2.º, n.ºs 2, 3 e 4, da DDPM) e/ou ainda no âmbito do combate à discriminação racial [artigo 1.º, n.ºs 1 e 5, alínea c), da CEDR]. Em respeito às pessoas com incapacidade [segundo a proposta terminológica de Correia Gomes (2016), p. 122], apenas a CSE do CdE e a CFDE da UE pareciam prever, numa formulação ampla, a proteção e

promoção da integração social e da participação da vida em comunidade, nos seus artigos 15.º, n.º 3, e 26.º, respetivamente. Não obstante, a garantia da plena participação na vida em sociedade e do desenvolvimento das pessoas com incapacidade era já uma aspiração antiga da ONU, evocada pela Assembleia Geral no seu Programa Mundial de Ação relativo às Pessoas com Deficiência (§§ 3 e 13, A/RES/37/52, de 3 de dezembro de 1982) e, mais tarde, reiterada nas Normas sobre Igualdade de Oportunidades para as Pessoas com Deficiência (§ 15, A/RES/48/96, de 4 de março de 1994), estas últimas estabelecendo «áreas fundamentais para a igualdade de participação» (normas 5 a 12: acessibilidade, educação, emprego, manutenção de rendimentos e segurança social, vida familiar e dignidade pessoal, cultura, atividades recreativas e desporto e religião). Veja-se, contudo, que é silente, nestes documentos, a referência expressa e específica à participação na vida política e pública, embora convocando a participação de organizações de pessoas com incapacidade na elaboração das medidas de política e planeamento (norma 14, n.º 2, A/RES/48/96, de 4 de março de 1994).

O artigo 29.º da CDPD emerge da constatação de que, apesar dos instrumentos até então formalizados, as pessoas com incapacidade continuavam a enfrentar desafios e obstáculos, relativamente à sua participação na vida em comunidade [Preâmbulo, alínea *k*], e de que se tornava preponderante assegurar a sua participação ativa nos procedimentos de decisão e de implementação de medidas, em matérias várias, nomeadamente aquelas a si respeitantes [Preâmbulo, alínea *o*]. A garantia da plena participação das pessoas com incapacidade permitiria, assim, acreditar o seu sentimento de pertença na comunidade, potenciar o desenvolvimento de uma sociedade plural e erradicar a pobreza [Preâmbulo, alíneas *m*) e *t*]). O preceito vem imprimir, assim, carácter vinculativo a esta pretensão e dar ênfase à relevância da participação destes indivíduos e das organizações que as representam, na vida política e pública e na condução dos assuntos públicos, em condições de igualdade com os demais. Afirma-se não só um direito, mas também uma ferramenta impulsionadora de outros direitos (ponto 18, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011), o exercício dos quais permitirá a plena e efetiva participação na sociedade em condições de plena igualdade com os demais, como é o propósito fundador da presente Convenção (artigo 1.º, § 2) e preocupação desenvolvida no artigo 19.º

3. Chapeau: direitos políticos e oportunidade de gozo em condições de igualdade com os demais

O artigo 29.º inaugura a sua formulação com duas ideias fundamentais, as quais serão o ponto de partida e de chegada das alíneas que se seguem e que especificam incumbências impostas aos Estados, no âmbito

do preceito. Desde logo, impõe-se a garantia dos direitos políticos das pessoas com incapacidade. Por direitos políticos — em «sentido estrito» (seguindo o entendimento preconizado no estudo temático pelo Gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre a participação na vida política e pública das pessoas com deficiência, ponto 6, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011) — entender-se-á, fundamentalmente, o direito de votar, de ser eleito [alínea *a*)], conduzir assuntos públicos [alínea *b*)] e de acesso às funções públicas [alínea *a*), subalínea *ii*)], em concordância com os precedentes artigos 21.º da DUDH e 25.º do PIDCP. Ademais, deverão ser igualmente reconhecidas as «liberdades políticas», como seja a liberdade de opinião, de expressão, de informação, da comunicação social, de reunião e de associação (pontos 3 e 6, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011) — que propomos denominar por «direitos políticos em sentido amplo». E note-se que o direito é reconhecido às «pessoas» e não só aos «cidadãos» com incapacidade, aspeto distintivo, porquanto alguns Estados Partes não sujeitam o exercício dos direitos políticos aos seus cidadãos. Esta foi uma proposta introduzida pela Nova Zelândia, com o apoio maioritário dos Estados Partes (UE, Austrália, Sérvia Montenegro, Quênia, Israel, Noruega, Rússia, entre outros), embora com oposição de outros (como Iémen, China e Sudão) (Ad Hoc Committee, Daily Summary of Discussion at the Sixth Session, de 4 de agosto de 2005, vol. 7, #4).

Seguidamente, pretende-se garantir a oportunidade de gozo desses direitos em condições de plena igualdade com os demais, como proposto pela Nova Zelândia (*ibid*). Tal desígnio reveste os princípios da não discriminação e da igualdade de oportunidade, desde logo, assegurados no artigo 3.º, alíneas *b*) e *e*), respetivamente, e desenvolvidos no artigo 5.º. A distinção dos dois princípios não é fortuita, porquanto salvaguardar a igualdade de oportunidade não significa, propriamente, garantir a igualdade de tratamento (faceta positiva do princípio da não discriminação). Sem delongas quanto a este ponto, e no âmbito do específico motivo que aqui nos cumpre, importará realçar a imposição da adoção, pelos Estados, de medidas positivas que, e segundo o artigo 5.º, n.º 4, se consubstanciam «necessárias para acelerar ou alcançar a igualdade *de facto* das pessoas com deficiência», mormente, no âmbito da participação na vida política e pública e na condução dos assuntos públicos. Neste contexto, a identificação das medidas adequadas caberá a cada Estado, no âmbito da sua margem de apreciação. A mencionada discricionariedade não justificará, no entanto, uma eventual passividade estatal, porquanto esta última será considerada violadora do direito de participação na vida política e pública das pessoas com incapacidade (ponto 16, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011).

Devemos também notar que, contrariamente ao preceituado no artigo 25.º do PIDCP, que parece permitir restrições devidas (proibindo as «indevidas»), o presente artigo 29.º não contempla a possibilidade de

qualquer exclusão ou restrição. Esta discrepância normativa foi merecendo discussão. A formulação do primeiro preceito parece justificar-se pelo entendimento generalizado de que seria aceitável restringir direitos políticos, sobretudo o direito de sufrágio, aos cidadãos estrangeiros, às pessoas punidas por crime, às crianças e aos jovens, e aos demais cidadãos sem capacidade jurídica (ponto 26, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011). É certo que o Comité para os Direitos Humanos reconheceu a possibilidade de se restringir os direitos políticos, previstos no artigo 25.º do PIDCP, com base na incapacidade mental (ponto 4, Comentário Geral n.º 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, de 27 de agosto de 1996). Contudo, o atual «estado da arte» permite concluir que uma tal exclusão ou restrição aos direitos políticos das pessoas com discapacidade, incluindo as mentais ou intelectuais, equivalerá a discriminação com base na «deficiência», nos termos dos artigos 2.º e 5.º da Convenção, sendo, como tal, contrária aos termos desta, mormente aos preceitos neste parágrafo referidos (pontos 27-41 e 69, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011). A par deste entendimento, esteve o TEDH, (§ 44, Acórdão do TEDH, de 20 de maio de 2010 — versão final 20 de agosto de 2010 —, caso Kiss c. Hungria, n.º 38832/06), que, referindo-se ao artigo 29.º da CDPD, considerou discriminatória a automática restrição do direito ao voto com base na «deficiência mental», sem a devida decisão judicial do caso concreto. Reiterando esta posição, expressou-se a Comissão de Veneza (ponto II, n.º 2, da Revisão Interpretativa da Declaração do Código de Boas Práticas em Matérias Eleitorais sobre a Participação das Pessoas com Deficiência nas Eleições, CDL-AD(2011)045, 19 de dezembro de 2011) e, indo mais longe, o Comité de Ministros do CdE, o qual reconheceu o pleno direito de todas as pessoas, independentemente da discapacidade em causa (incluindo a mental e a intelectual) e de decisão judicial ou outro qualquer tipo de decisão [Recomendação sobre a participação das pessoas com deficiência na vida política e pública, CM/Rec(2011)14, de 16 de novembro de 2011]. Além de tudo o que se disse, o Estado também não logrará excluir ou restringir os direitos políticos das pessoas com discapacidade por apelo à incapacidade jurídica destas. É que, note-se, o artigo 12.º desta Convenção é igualmente omissivo quanto à possibilidade de exclusões ou restrições à capacidade jurídica (ponto 68, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011).

4. Alínea α): plena e efetiva participação na vida política e pública e o direito e oportunidade para as pessoas com «deficiência» votarem e serem eleitas

De acordo com a formulação do preceito, o direito e oportunidade de voto e de ser eleito assume, não surpreendentemente, centralidade. Con-

tudo, e reiterando, a sua proteção não se consubstancia como única aspiração, inculcada pela expressão «incluindo». Não se trata aqui de uma mera extensão do direito de voto e de ser eleito às pessoas com incapacidade, mas antes, e aliado ao que se referiu *supra*, relativamente à igualdade de oportunidade, de lhe garantir o efetivo exercício desse direito (ponto 15, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011). Tanto mais que o preceito impõe a garantia de uma não só «plena», mas também «efetiva» participação. Tal demandará do Estado uma atitude positiva ou proativa, e não apenas uma atitude negativa. Isto é, não bastará que este se abstenha de adotar medidas e práticas discriminatórias neste domínio, mas que, igualmente, adote medidas e práticas concretas e adequadas (medidas positivas), de acordo com as alíneas subsequentes (ponto 46, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011).

Neste sentido, será necessário, desde logo, garantir a acessibilidade, de acordo com a alínea *i*) do preceito, apelando-se aqui ao princípio da acessibilidade, plasmado no artigo 3.º, alínea *f*). Tal poderá passar por: *a*) identificar e eliminar obstáculos que impossibilitam o acesso físico aos locais públicos, mormente às assembleias de voto, criando infraestruturas adequadas que permitam o acesso e circulação por cadeira de rodas — por exemplo, com iluminação adequada, portas de acesso suficientemente largas, corredores espaçados, parques de estacionamento próprios; *b*) facilitar o uso de dispositivos próprios, como, por exemplo, informação em Braille, em língua gestual, em sistemas de áudio, com apoio de legendas e em formatos de fácil leitura e compreensão (pontos 15, 48, 53 e 54, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011); *c*) providenciar formas alternativas de voto, como o voto eletrónico, voto por via móvel ou postal (pontos 57 e 58, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011).

A alínea *ii*) do preceito procura salvaguardar o sufrágio secreto, sem intimidações. Este será tão mais assegurado quanto mais garantias se prestarem no que respeita à acessibilidade *supra* referida. Assim, a salvaguarda de infraestruturas, procedimentos e materiais adequados permitirá assegurar um voto autónomo e sem constrangimentos (parece apontar Flynn, 2016, pp. 156-157). Também nesta parte do normativo se impõe ao Estado o dever de proteger o direito das pessoas com incapacidade a concorrerem a eleições para todas e quaisquer funções públicas. Reitera-se, neste ponto, o que se disse no contexto da alínea *i*) e das medidas positivas aí avançadas. Acresce *d*) o apoio através das novas tecnologias, no que concerne à mobilidade, à informação, à comunicação e à assistência (ponto 48, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011) e, ainda, *e*) a relevância de desenvolver programas de incentivo à participação ativa das pessoas com incapacidade na vida política e pública, enquanto candidatas a funções públicas (ponto 49, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011).

A alínea *iii*) salvaguarda a livre expressão da vontade, possibilitando o «voto assistido», quando tal seja necessário para facilitar o exercício do

mesmo. De novo, apela-se ao imperativo do artigo 12.^o, o qual mandata aos Estados a criação das condições que suportem os cidadãos com incapacidade no exercício da sua capacidade jurídica. No contexto do exercício do direito ao voto, o papel do assistente é o de auxiliar o cidadão a expressar a sua vontade, não interferindo com o sentido da mesma (ponto 55, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011). É necessário, por isso, atender à possível inversão da assistência num controlo do voto (Flynn, 2016, pp. 156-157), evitando assim situações de coerção ou influência no momento do exercício deste direito, razão pela qual se reconhece ao cidadão a possibilidade de escolher a pessoa do assistente (Cera, 2017, p. 535) — veja-se, neste sentido, a preocupação do *Chair* do Comitê *Ad Hoc*, em resposta à intervenção do Iémen (Ad Hoc Committee, Daily Summary of Discussion at the Sixth Session, de 4 de agosto de 2005, vol. 7, #4).

O Estado poderá, ainda, *f*) providenciar campanhas de informação e iniciativas de sensibilização para promover a participação das pessoas com incapacidade na vida pública e política (ponto 55, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011); *g*) organizar treinos específicos que envolvam as autoridades responsáveis pelas eleições e as entidades presentes nas assembleias de voto, no sentido de as informar sobre possíveis formas de acompanhamento e de apoio no exercício do seu direito de voto (ponto 53, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011).

Veja-se, neste âmbito, a correlação com as obrigações gerais previstas no n.^o 1 do artigo 4.^o desta Convenção, mormente das suas alíneas *g*) — quanto ao uso de novas tecnologias de informação e de comunicação, aos meios de auxílio à mobilidade e outros apoios — *h*) — quanto à informação sobre os meios anteriores e sobre outras formas de assistência, serviços e instalações de apoio — e *i*) — quanto à formação de profissionais e técnicos. Recordamos, igualmente, os preceitos dos artigos 9.^o, 20.^o e 21.^o

5. Alínea *b*): a plena e efetiva participação na condução dos assuntos públicos

De acordo com o precedente artigo 25.^o, alínea *a*), do PIDCP, a participação na condução dos assuntos públicos coadunar-se-á com o exercício de poderes legislativos, executivos e administrativos, cobrindo todos assuntos da administração pública, aos níveis internacional, nacional, regional e local. Além disso, incluir-se-á a participação em debates públicos e manifestações (ponto 9, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011). Diríamos que a principal aspiração da alínea *b*) do artigo 29.^o da CDPD será a de assegurar a participação das pessoas com incapacidade e das organizações que as representam nos procedimentos de criação e implementação de legislação e políticas públicas, nas áreas mais diversas, como a saúde, educação, emprego, acesso a bens e serviços, entre outros

(ponto 18, A/HRC/19/36, de 21 de dezembro de 2011). Assim, é preponderante lembrar, nesta consideração, a obrigação estatal, contida no n.º 3 do artigo 4.º da CDPD, de consultar e envolver as pessoas com incapacidade e as organizações que as representam nos procedimentos sobre assuntos que diretamente lhes digam respeito. Igualmente, fará sentido invocar a obrigação de promover a participação destes indivíduos na implementação e monitorização a nível nacional da própria Convenção, tal como preceitua o artigo 33.º, n.º 3, bem como na formação do Comité para os Direitos das Pessoas com Deficiência, prevista no artigo 34.º, n.º 4.

Importa referir que, ao garantir tal participação nestes procedimentos, possibilita-se o *disability mainstreaming* [que aliás a Convenção refere na alínea g) do seu Preâmbulo]. Embora não existindo uma definição específica sobre esta «técnica» ou «método», recorrer-se-á analogicamente ao elaborado conceito de *gender mainstreaming* para definir aquela como a adoção de legislação e políticas nas mais variadas áreas sob o prisma de uma perspetiva («*disability perspective*» por relação a «*gender perspective*») que acautela os particulares interesses, experiências e preocupações das pessoas com incapacidade, para que estas possam beneficiar de uma efetiva igualdade (veja-se o que refere a Comissão para o Desenvolvimento Social, «*Mainstreaming Disability in the development agenda*», no ponto 6, E/CN.5/2008/6). Assim, promovendo-se a participação das pessoas com incapacidade na condução dos assuntos públicos, permite-se acautelar mais adequada e eficazmente os seus interesses, já que aquelas conhecerão «em primeira mão» as suas necessidades e a melhor forma de as proteger e realizar.

A participação na condução dos assuntos públicos pode ser assegurada através da participação em associações, organizações não governamentais e partidos políticos [alínea i)] e da criação de e adesão a organizações de pessoas com incapacidade [alínea ii)]. Se a primeira procura facilitar o acesso, a integração e o envolvimento das pessoas com incapacidade em condições de igualdade com os demais, em organizações que se dedicam a atividades políticas públicas várias — e assim, permitindo ao que apelidamos *supra* de «*disability mainstreaming*» —, a segunda pretende salvaguardar a inclusão daquelas em organizações de pessoas com incapacidade, possibilitando assim a sua representação. Quanto a este último ponto, importa salientar a distinção entre organizações *de* pessoas com «deficiência» (a que se refere o artigo) e organizações *para* pessoas com «deficiência». Enquanto que estas, normalmente organizações sem fins lucrativos, disponibilizam serviços a pessoas com «deficiência», podendo, por vezes, advogar pelos seus interesses, aquelas são dirigidas por pessoas com «deficiência», providenciando-lhes formação para o desenvolvimento de competências políticas, de participação, de liderança, e, nesse sentido, empoderando-as (*empowering*) e facilitando a sua plena e efetiva representação nos procedimentos de decisão e implementação (Cera, 2017, pp. 536-537).

Também neste âmbito, deverão os Estados adotar medidas positivas, como sejam as aludidas nas considerações relativas à alínea *a*) do preceito (mormente quanto à acessibilidade) e todas as demais necessárias a assegurar a «plena» e «efetiva» participação, em «condições de igualdade» e «sem discriminação» — referências que não são acidentais e merecem a reflexão já elaborada neste comentário, que aqui se reitera — como, por exemplo, assegurar que as organizações que representam as pessoas com incapacidade sejam juridicamente reconhecidas e consultadas nos procedimentos respeitantes.

6. A Convenção e o Direito português

Nos termos do artigo 48.º, n.º 1, da CRP, a todos os cidadãos maiores de 18 anos é reconhecido o direito de sufrágio, com ressalva das incapacidades previstas na lei geral. As atuais leis eleitorais da Assembleia da República [artigo 2.º, alínea *b*)], do Presidente da República [artigo 3.º, n.º 2, alínea *b*)], das Autarquias Locais [artigo 3.º, alínea *b*)] e para o Parlamento Europeu (conjugando os artigos 1.º e 3.º da respetiva lei eleitoral e o artigo 2.º, n.º 1, do Novo Regime Jurídico do Recenseamento) estipulam que «não gozam de capacidade eleitoral ativa os que notoriamente apresentem limitação ou alteração grave das funções mentais, ainda que não sujeitos ao acompanhamento, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos». Por não se considerarem, nesse caso, cidadãos eleitores, não lhes é reconhecida a capacidade eleitoral passiva, de acordo com uma interpretação *a contrario*, e conjugada com os preceitos *supra* referidos, dos artigos 4.º (Assembleia da República), 4.º, n.º 1 (Presidente da República), 5.º, n.º 1, alínea *a*) (Autarquias Locais), e 4.º (Parlamento Europeu) dos respetivos diplomas. Ainda quanto ao direito de participação em referendos, também se restringe o mesmo a esta categoria de indivíduos, conforme o artigo 36.º, alínea *b*), do Regime Jurídico do Referendo Local. No que concerne às Assembleias Legislativas regionais, os preceitos referentes à capacidade eleitoral ativa, que não foram alterados pela Lei Orgânica n.º 3/2018, de 17 de agosto, permanecem com a formulação de que «não gozam de capacidade eleitoral ativa os interditos por sentença com trânsito em julgado» e «os notoriamente reconhecidos como dementes, ainda que não interditos por sentença, quando internados em estabelecimento psiquiátrico ou como tais declarados por uma junta de dois médicos», segundos as alíneas *a*) e *b*), respetivamente, do artigo 2.º das leis eleitorais das respetivas regiões autónomas — vejam-se os artigos 4.º, quanto à capacidade eleitoral passiva. Parece que o legislador terá olvidado a alteração destes dois últimos diplomas, porquanto seria também da competência exclusiva da Assembleia da República legislar sobre as eleições dos deputados às Assembleias

Legislativas regionais, de acordo com o artigo 164.º, alínea j), da CRP. Fica a incoerência legislativa, tanto mais que o instituto de interdição foi substituído pelo regime jurídico do maior acompanhado (Lei n.º 48/2018, de 14 de agosto).

Quanto a todas estas formulações normativas, mesmo em relação às recentemente atualizadas, o legislador parece também ter descurado as recomendações avançadas pelo Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRDP/C/PRT/CO/1, de 20 de maio de 2016), em resposta ao relatório inicial submetido pelo Estado Português (CRPD/C/PRT/1, de 10 de setembro de 2014). Neste âmbito, o Comité revelou especial preocupação em relação ao facto de o direito ao sufrágio ser restringido a certas pessoas com incapacidade nomeadamente aquelas a quem não é reconhecida capacidade jurídica ou que estão internadas em instituições psiquiátricas. Igualmente apreensivo se demonstrou o Comité ao notar que o reconhecimento da capacidade de votar estaria dependente de um documento médico (ponto 55, CRDP/C/PRT/CO/1, de 20 de maio de 2016). Nesse ensejo, recomendou ao Estado Português que tomasse medidas que permitissem o direito de voto e a ser eleito a todas as pessoas com todos os tipos de incapacidade, mesmo aquelas sob tutela ou internamento psiquiátrico, por forma a garantir-lhes o exercício deste direito em igualdade com as demais (ponto 56, CRDP/C/PRT/CO/1, de 20 de maio de 2016). O legislador português não só não acatou as referidas recomendações na intervenção legislativa de 2018, como permaneceu em violação desta Convenção, mormente das imposições operadas pelos artigos 2.º, 5.º, 12.º e 29.º, como tivemos oportunidade de explicar no ponto 3 deste comentário, sendo a atual legislação nacional discriminatória em função da «deficiência».

Os restantes direitos acautelados na lei fundamental nacional, como o direito de participação na vida pública (artigo 48.º), o direito de acesso a cargos públicos (artigo 50.º), a liberdade de associação (artigo 51.º) e o direito de petição e direito de ação popular (artigo 51.º), são direitos, liberdades e garantias de participação política (capítulo II da parte I) que, embora contidos em normas precativas, carecem de intervenção estatal que confira exequibilidade ao seu exercício pelas pessoas com incapacidade. Esta leitura será consonante com o princípio da igualdade e da não discriminação, na sua vertente material, acautelada na Constituição nos artigos 13.º, n.º 2, e 70.º, n.º 1, e das imposições constitucionais preceituadas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 70.º, bem como com o artigo 29.º da Convenção e com as normas internas com este conexas. Como exemplo, a Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto, vem proteger a participação das pessoas com incapacidade e das organizações que as representam nos procedimentos relativos às políticas de prevenção, habilitação, reabilitação e participação (artigos 9.º, 19.º e 40.º); ou, ainda, o Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, que vem prever normas técnicas que acautelam o acesso a edifícios

e locais vários (artigo 2.º e anexo), igualmente apelando à participação das organizações das pessoas com incapacidade no cumprimento destas normas (artigo 14.º).

O Estado Português logrou, na sua perspetiva, conquistar alguns avanços quanto a certas medidas e práticas (pontos 252-260, CRPD/C/PRT/1, de 10 de setembro de 2014), como *a*) iniciativas respeitantes ao exercício do direito de voto por pessoas invisuais, no sentido de introduzir boletins de voto em Braile, *b*) o esforço da CNE em encontrar edifícios acessíveis, *c*) a disponibilização de edifícios privados como locais de assembleia de voto, no caso dos edifícios públicos não se mostrarem ajustados, *d*) a publicação, pelo INR em parceria com a CNE, de um livreto informativo de fácil leitura sobre as eleições presidenciais.

7. Bibliografia

CERA, Rachele, «Articole 29 — Partecipazione alla vita politica e pubblica», in MARCHISIO, Sergio, CERA, Rachele, e DELLA FINA, Valentina (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con Disabilità — Commentario*, Roma, Aracne, 2010, pp. 327-414; CERA, Rachele, «Article 29 [Participation in Political and Public Life]», in DELLA FINA, Valentina, CERA, Rachele, e PALMISANO, Giuseppe, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities — A Commentary*, Cham (Switzerland), Springer, 2017, pp. 525-539; GOMES, Joaquim Correia, «Constitucionalismo, deficiência mental e incapacidade: um apelo aos direitos», in *Revista Julgar*, maio-agosto 2016, pp. 119-151; CUENCA GÓMEZ, Patricia, «El derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial. La adaptación de la legislación electoral española a la Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad», in *Derechos y Libertades, Época II*, n.º 38, 2018, pp. 171-202; FIALA-BUTORA, János, STEIN, Michael Ashley, e LORD, Janet E., «The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities», in *Harvard International Law Journal*, vol. 55, n.º 1, 2014, pp. 71-104; FIALA-BUTORA, János, STEIN, Michael Ashley, e LORD, Janet E., «Facilitating an Equal Right to Vote for Persons with Disabilities», in *Journal of Human Rights Practice*, vol. 6, n.º 1, 2014, pp. 115-139; FLYNN, Ellionóir, *Disabled Justice? Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, London, Routledge, 2016; PAZ, Juan Gómez-Riesco Tabernero de, «La privación del ejercicio de derecho de sufragio activo de las personas con la capacidad modificada judicialmente. Comentario al Auto del Tribunal Constitucional 196/2016, de 28 de noviembre», in *Derecho Privado y Constitución*, n.º 31, 2017, pp. 243-274; MAY, Hillary, «The last frontier of Disenfranchisement: A fundamental right for individuals with cognitive disabilities», in *William & Mary Law Review*, vol. 59, 2017, pp. 693-730;

OKWEREKWU, Jennifer A., *et al.*, «Voting by People with Mental Illness», in *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, vol. 46, n.º 4, 2018, pp. 1-7; PILDES, Richard H., «Elections», in ROSENFELD, Michel, e SAJÓ, András, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 532; SCHULZE, Marianne, *A Handbook on the Human Rights of Persons with Disabilities — Understanding the UN Convention on The Rights of Persons with Disabilities*, Handicap International, 2009, pp. 109-111.