

**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO EM \_\_/\_\_/2022 PELAS  
COMISSÕES DE DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM  
DEFICIÊNCIA, DE DEFESA DA PESSOA IDOSA E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA.**

**PROJETO DE LEI Nº 4.438, DE 2021**

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para estabelecer medidas protetivas de urgência para idosos e pessoas com deficiência que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la.

**Autor:** Senado Federal (Senadora Simone Tebet)

**Relator:** Deputada Leandre

**I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.438, de 2021, de autoria da Senadora Simone Tebet, foi recebido nesta Casa em 23/03/2022, sendo este o teor do texto aprovado pelo Senado Federal:

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para estabelecer medidas protetivas de urgência para idosos e pessoas com deficiência que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la.



O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Título III da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo III:

“CAPÍTULO III DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA EM CASO DE VIOLÊNCIA

Art. 45-A. Os idosos que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la serão atendidos com prioridade pela autoridade policial, que oficiará imediatamente o juiz para decidir, em até 48 (quarenta e oito) horas, sobre a adoção das medidas protetivas de urgência cabíveis no caso.

§ 1º Sem prejuízo de outras medidas protetivas de urgência, o juiz poderá aplicar ao agressor, a requerimento do Ministério Público ou a pedido do ofendido:

I – apreensão imediata de arma de fogo sob sua posse; II – suspensão ou restrição do porte de arma de fogo, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento);

III – afastamento temporário ou definitivo do lar ou domicílio do idoso ou de local de convivência com ele;

IV – proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação do idoso, de seus familiares e de testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre esses e o agressor;

b) contato com o idoso, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) presença em determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica do idoso;

V – restrição ou suspensão de visitas ao idoso;

VI – substituição do curador;

VII – substituição da entidade de abrigo.

§ 2º As medidas referidas neste artigo não impedem a aplicação daquelas previstas no art. 45 ou de outras previstas na legislação em vigor, sempre que a segurança do idoso ou as circunstâncias a exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público.

§ 3º Para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, auxílio da força policial.

§ 4º Aplica-se subsidiariamente, no que for cabível, o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).”



Art. 2º A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 83-A:

“Art. 83-A. As pessoas com deficiência que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la serão atendidas com prioridade pela autoridade policial, que oficiará imediatamente o juiz para decidir, em até 48 (quarenta e oito) horas, sobre a adoção das medidas protetivas de urgência cabíveis no caso.

§ 1º Sem prejuízo de outras medidas protetivas de urgência, o juiz poderá aplicar ao agressor, a requerimento do Ministério Público ou a pedido do ofendido:

I – apreensão imediata de arma de fogo sob sua posse;

II – suspensão ou restrição do porte de arma de fogo, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento);

III – afastamento temporário ou definitivo do lar ou domicílio da pessoa com deficiência ou de local de convivência com ela;

IV – proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da pessoa com deficiência, de seus familiares e de testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre esses e o agressor;

b) contato com a pessoa com deficiência, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) presença em determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da pessoa com deficiência;

V – restrição ou suspensão de visitas à pessoa com deficiência.

§ 2º As medidas referidas neste artigo não impedem a aplicação daquelas previstas na legislação em vigor, sempre que a segurança da pessoa com deficiência ou as circunstâncias a exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público.

§ 3º Para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, auxílio da força policial.

§ 4º Aplica-se subsidiariamente, no que for cabível, o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha).”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



A presente proposição foi distribuída à Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, à Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Em 25/03/2022, esta Deputada e outros nobres Pares apresentaram requerimento de urgência, que foi aprovado em 10/05/2022. Frise-se, ainda, que a proposição se sujeita à apreciação do Plenário.

É o relatório.

## II - VOTO DA RELATORA

Este voto engloba a manifestação das Comissões de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Preliminarmente, destaco que a proposição possui pequeno defeito de técnica legislativa. Ao colimar promover, diretamente, no artigo primeiro, alteração legal, o texto vulnerou o disposto no art. 5º, da Lei Complementar 95, de 1998, *verbis*:

**Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:**

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (destaquei)

Tal aspecto, contudo, será objeto de correção por meio do anexo

Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leandre

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223632796000>



Segue-se, então, para o exame da constitucionalidade formal. No ponto, o projeto de lei se mostra hígido, dado que respeita as regras de competência e iniciativa: CRFB, art. 22, I, art. 48 e art. 61.

Passa-se, então, à apreciação conglobante da constitucionalidade material, da juridicidade e do mérito.

Pois bem, o projeto de lei em liça promove a inserção do art. 45-A na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso) e a introdução do art. 83-A na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). As duas modificações destinam-se à introdução do instituto das medidas protetivas de urgência nos respectivos microssistemas normativos.

São bem-vindas as alterações.

Os dois grupos, das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, enfrentam dificuldades em razão das barreiras externas, que, infelizmente, ainda representam empecilho para o isonômico exercício de suas potencialidades. Portanto, é urgente a positivação de instrumentos para a defesa de seus lícitos interesses.

A chave epistêmica, aqui, é a autonomia, que deve ser garantida, assegurando-se os mecanismos para a sua preservação, como constou de dissertação de mestrado aprovada pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, USP.<sup>1</sup> Tal tarefa, contudo, tem sido dificultada, especialmente quanto aos idosos, em uma realidade marcada por nódoas, muito bem identificadas pelo Promotor de Justiça Waldir Macieira da Costa Filho:

A velhice hoje, além de um fenômeno biológico e psicológico que se inicia a partir dos 40 anos no homem e na mulher, e se instala genética e juridicamente a partir dos 60 anos de idade; como todas as situações humanas, tem uma dimensão existencial, econômica, política, moral, jurídica e social, alterando a sua relação com o tempo, com o mundo e sua história. No mundo neoliberal desse novo milênio, globalizado e consumerista, e onde o individualismo e competitividade impera, o envelhecimento, de condição humana, passou a ser um problema para a sociedade desenvolvimentista.

1 MOHAMAD, Nasser Hasan Mahmoud. *Entre o labor e o logos: educação em direitos humanos como reabilitação da ação*. São Paulo: USP, 2005, p. 31.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leandre

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223632796000>



Frank Schirrmacher, em seu bom livro A Revolução dos Idosos, assim diz:

“Nossas sociedades não conhecem transições entre a juventude e a velhice, a saúde e a doença, entre a ingenuidade e a sabedoria. A vida está subdividida – como no processo de produção de uma mercadoria – em três partes: a juventude, a vida profissional e a velhice. Nenhuma das partes tem algo a ver com as outras. Por isso, nossas sociedades criam em nós o sentimento de que seremos trocados ou substituídos ao longo de nossa vida”.<sup>2</sup>

Referido cenário é semelhante quanto à vulnerabilidade da pessoa com deficiência, como argutamente assinalado por Maria Aparecida Gugel e Iadya Gama Maio, da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência:

Os dados internacionais da OMS sobre violência em relação às pessoas com deficiência revelam que em determinados países um quarto da população com deficiência sofre maus tratos e abusos violentos, sendo que os dados de pesquisas mostram que a violência praticada contra crianças e idosos com deficiência é mais alta e intensa que em relação às pessoas sem deficiência.

Os registros de violência, principalmente contra as mulheres com deficiência, em países do primeiro mundo têm vários contornos e formas marcados, via de regra, por maus tratos e abusos.

Em maior número estão os casos de violência passiva, por negligência. A negligência consiste na recusa de dar a alimentação e medicamentos apropriados, na falta de cuidados pessoais e de higiene, deixar de seguir as prescrições médicas, ou mesmo dar cuidados inapropriados.

Os maus tratos, por sua vez, podem ser de ordem física com agressões, tratamento rude e falta de cuidados pessoais, emprego exagerado de restrições, excesso de medicamentos e reclusão. Os maus tratos psicológicos podem ser por excessos verbais, intimidação, isolamento social, privações emocionais, impedir a tomada de decisões próprias, ameaças em relação a familiares.

Quanto aos abusos, há a exploração sexual com a recusa do reconhecimento sexual da mulher, recusa de informações ou

2 [Artigo-medidas-protetivas-a-pessoa-idosa-Waldir-Macieira-Filho.pdf](https://ampid.org.br/artigo-medidas-protetivas-a-pessoa-idosa-waldir-macieira-filho.pdf) (ampid.org.br), consulta em 12/05/2022.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leandre

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223632796000>



educação sexual, como o controle de natalidade, sexo não desejado, agressões, esterilização forçada e, a exploração financeira com a recusa de deixar a pessoa dispor e decidir sobre seus recursos e abuso financeiro.<sup>3</sup>

Dessa maneira, a consagração de medidas protetivas de urgência em favor das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, como a imediata apreensão da arma de fogo do agressor e o seu afastamento do lar, é razoável e proporcional. Corporifica, aliás, providência tendente à tutela de interesse jurídico consagrado constitucionalmente: art. 230 da Lei Maior; arts. 1º, 16 e 17 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, e promulgada por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, c.c. o art. 5º, § 3º, da Constituição:

#### **CRFB**

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

#### **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**

##### **Artigo 1**

##### **Propósito**

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

(...)

##### **Artigo 16**

##### **Prevenção contra a exploração, a violência e o abuso**

1.Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas de natureza legislativa, administrativa, social, educacional e outras



3 [Violência contra a Pessoa com Deficiência \(ampid.org.br\)](https://ampid.org.br), consulta em 12/05/2022.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leandre

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223632796000>



para proteger as pessoas com deficiência, tanto dentro como fora do lar, contra todas as formas de exploração, violência e abuso, incluindo aspectos relacionados a gênero.

2.Os Estados Partes também tomarão todas as medidas apropriadas para prevenir todas as formas de exploração, violência e abuso, assegurando, entre outras coisas, formas apropriadas de atendimento e apoio que levem em conta o gênero e a idade das pessoas com deficiência e de seus familiares e atendentes, inclusive mediante a provisão de informação e educação sobre a maneira de evitar, reconhecer e denunciar casos de exploração, violência e abuso. Os Estados Partes assegurarão que os serviços de proteção levem em conta a idade, o gênero e a deficiência das pessoas.

3.A fim de prevenir a ocorrência de quaisquer formas de exploração, violência e abuso, os Estados Partes assegurarão que todos os programas e instalações destinados a atender pessoas com deficiência sejam efetivamente monitorados por autoridades independentes.

4.Os Estados Partes tomarão todas as medidas apropriadas para promover a recuperação física, cognitiva e psicológica, inclusive mediante a provisão de serviços de proteção, a reabilitação e a reinserção social de pessoas com deficiência que forem vítimas de qualquer forma de exploração, violência ou abuso. Tais recuperação e reinserção ocorrerão em ambientes que promovam a saúde, o bem-estar, o auto-respeito, a dignidade e a autonomia da pessoa e levem em consideração as necessidades de gênero e idade.

5.Os Estados Partes adotarão leis e políticas efetivas, inclusive legislação e políticas voltadas para mulheres e crianças, a fim de assegurar que os casos de exploração, violência e abuso contra pessoas com deficiência sejam identificados, investigados e, caso necessário, julgados.

#### Artigo 17

##### Proteção da integridade da pessoa

Toda pessoa com deficiência tem o direito a que sua integridade física e mental seja respeitada, em igualdade de condições com as demais pessoas.

Para bem se compreender o objeto da proposição, calha tecer algumas considerações sobre o conceito de medida protetiva.

Segundo a Desembargadora Maria Berenice Dias, a Lei Maria

da Penha traz:

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leandre

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223632796000>





“um rol de medidas para assegurar efetividade ao seu propósito: garantir à mulher o direito a uma vida sem violência. Tentar deter o agressor bem como garantir a segurança pessoal e patrimonial da vítima e sua prole agora não é encargo somente da polícia. Passou a ser também do juiz e do Ministério Público. Todos precisam agir de modo imediato e eficiente. A Lei traz providências que não se limitam às medidas protetivas de urgência previstas nos arts. 22 a 24. Encontram-se espalhadas em toda a Lei medidas outras voltadas à proteção da vítima que também cabem ser chamadas de protetivas”.<sup>4</sup>

Mais adiante, a autora pontua que, na doutrina, debate-se:

“sobre a natureza jurídica das medidas protetivas. (...) Já se encontra pacificado na jurisprudência que, em sede de direito familiar, a medida cautelar não perde a eficácia, se não intentada a ação no prazo legal. A própria Lei Maria da Penha não dá origem a dúvidas, de que as medidas protetivas não são acessórias de processos principais e nem a eles se vinculam. Assemelham-se aos *writs* constitucionais que, como o *habeas corpus* ou o mandado de segurança, não protegem processos, mas direitos fundamentais do indivíduo. São, portanto, medidas cautelares inominadas que visam garantir direitos fundamentais e ‘coibir a violência’ no âmbito das relações familiares, conforme preconiza a Constituição (art. 226, § 8º)”.<sup>5</sup>

E, sobre a questão temporal da medida protetiva, decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO PENAL. RECURSO EM *HABEAS CORPUS*. LEI MARIA DA PENHA. MEDIDA PROTETIVA PREVISTA NO ART. 22, III, DA LEI N. 11.340/2006. CARÁTER PENAL. APLICAÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS HÁ MAIS DE 6 ANOS, SEM QUE HAJA SEQUER INQUÉRITO POLICIAL EM CURSO. DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. EXCESSO DE PRAZO EVIDENCIADO. RECURSO PROVIDO. 1. Esta Corte Superior firmou entendimento no sentido de que: "As medidas protetivas previstas no art. 22, I, II, III, da Lei n. 11.340/06, possuem nítido caráter penal, pois visam garantir a incolumidade

4 *A Lei Maria da Penha na Justiça*. São Paulo: Ed. RT, 2012, p. 145.

5 *Op. cit.*, p. 147-149.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leandre

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223632796000>



física e mental da vítima, além de restringirem o direito de ir e vir do agressor. Por outro lado, as elencadas nos incisos IV e V possuem natureza eminentemente civil" (AgRg no REsp 1.441.022/MS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIAS, QUINTA TURMA, DJe 2/2/2015).

2. Diante de sua natureza jurídica penal, para que as medidas protetivas sejam concedidas, deve haver ao menos indícios de autoria e materialidade de delito praticado com violência doméstica e familiar contra a mulher (*fumus boni juris*) e o perigo da demora (*periculum in mora*), consubstanciado na urgência da medida, a fim de proteger a mulher de eventual reiteração criminosa.

3. É certo que o Código de Processo Penal não prevê prazo de vigência das cautelares, mas estipula sua incidência de acordo com a necessidade e adequação (art. 282 do CPP) e revisão periódica (art. 282, § 5º, do CPP), em casuística ponderação.

4. Sendo o deferimento de medidas protetivas à vítima uma medida de natureza cautelar, que impõe restrição à liberdade de ir e vir do indivíduo, a sua duração temporal deve ser pautada pelo princípio da razoabilidade.

5. No caso em exame, passados mais de 6 anos da aplicação das medidas protetivas, sem que tenha instaurado sequer inquérito policial, mostra-se desarrazoado e desproporcional a medida imposta, por eternizar restrições a direitos individuais do recorrente.

6. Se é certo que as medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha visam garantir a integridade física e moral da mulher, vítima de violência doméstica, não podem elas perdurarem indefinidamente, criando evidente constrangimento ilegal a quem a elas se encontra submetido. Precedentes.

7. Recurso ordinário provido para fazer cessar as medidas protetivas aplicadas ao recorrente, sem prejuízo de eventual nova aplicação, diante da necessidade em uma hipótese concreta.

(RHC 33.259/PI, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 17/10/2017, DJe 25/10/2017)

Ainda a respeito das medidas protetivas, o Superior Tribunal de Justiça decidiu questão concernente ao vínculo trabalhista, aproximando a sujeição à violência doméstica e familiar ao infortúnio que acarreta o benefício previdenciário do auxílio-doença:



RECURSO ESPECIAL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. MEDIDA PROTETIVA. AFASTAMENTO DO EMPREGO. MANUTENÇÃO DO VÍNCULO TRABALHISTA. COMPETÊNCIA. VARA ESPECIALIZADA. VARA CRIMINAL. NATUREZA JURÍDICA DO AFASTAMENTO. INTERRUPTÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. PAGAMENTO. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA. FALTA JUSTIFICADA. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. AUXÍLIO DOENÇA. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARCIALMENTE.

1. Tem competência o juiz da vara especializada em violência doméstica e familiar ou, caso não haja na localidade o juízo criminal, para apreciar pedido de imposição de medida protetiva de manutenção de vínculo trabalhista, por até seis meses, em razão de afastamento do trabalho de ofendida decorrente de violência doméstica e familiar, uma vez que o motivo do afastamento não advém de relação de trabalho, mas de situação emergencial que visa garantir a integridade física, psicológica e patrimonial da mulher.

2. Tem direito ao recebimento de salário a vítima de violência doméstica e familiar que teve como medida protetiva imposta ao empregador a manutenção de vínculo trabalhista em decorrência de afastamento do emprego por situação de violência doméstica e familiar, ante o fato de a natureza jurídica do afastamento ser a interrupção do contrato de trabalho, por meio de interpretação teleológica da Lei n. 11.340/2006.

3. Incide o auxílio-doença, diante da falta de previsão legal, referente ao período de afastamento do trabalho, quando reconhecida ser decorrente de violência doméstica e familiar, pois tal situação advém da ofensa à integridade física e psicológica da mulher e deve ser equiparada aos casos de doença da segurada, por meio de interpretação extensiva da Lei Maria da Penha.

4. Cabe ao empregador o pagamento dos quinze primeiros dias de afastamento da empregada vítima de violência doméstica e familiar e fica a cargo do INSS o pagamento do restante do período de afastamento estabelecido pelo juiz, com necessidade de apresentação de atestado que confirme estar a ofendida incapacitada para o trabalho e desde que haja aprovação do afastamento pela perícia do INSS, por incidência do auxílio-doença, aplicado ao caso por meio de interpretação analógica.

5. Recurso especial parcialmente provido, para a fim de declarar competente o Juízo da 2ª Vara Criminal de Marília-SP, que fixou as medidas protetivas a favor da ora recorrente, para apreciação



do pedido retroativo de reconhecimento do afastamento de trabalho decorrente de violência doméstica, nos termos do voto.

(REsp 1757775/SP, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 20/08/2019, DJe 02/09/2019)

Feita essa necessária introdução, impõe-se sublinhar que o texto oriundo do Senado possui o predicado de não se esgotar em rol taxativo, apresentando catálogo exemplificativo de medidas protetivas de urgência. Ademais, na proposta, há a aplicação subsidiária da Lei Maria da Penha, o que lhe confere bastante amplitude.

O instituto das medidas protetivas de urgência deve, portanto, ser estendido para além da Lei ° 11.340, de 2006, e da Lei nº 13.431, de 2017 (sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência). Mostra-se, desse modo, oportuna a sua ampliação para contemplar, também, a defesa dos direitos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência.

Por conseguinte, é digna de aplauso a reforma legislativa em tela, pois aumenta o arco de tutela estatal, em claro prestígio do princípio da igualdade. Nesse particular, cumpre lembrar o modo como tal cânone é entendido pelo Supremo Tribunal Federal:

Passo, então, a essa análise, destacando que a ideia de igualdade, como é compreendida na contemporaneidade, tem três dimensões: a igualdade formal, a igualdade material e uma modalidade mais recente e muito importante, que é a igualdade como reconhecimento. (...), começando pela questão da igualdade formal, que é precisamente aquela que impede que a lei estabeleça privilégios e diferenciações arbitrárias entre as pessoas. A ideia de igualdade formal é um mandamento ao legislador, inclusive, para que ele não discrimine as pessoas, não desequipe as pessoas. Mas o que está subjacente aí é que não faça de maneira arbitrária, porque legislar nada mais é do que classificar pessoas e coisas à luz dos mais diferentes critérios. Assim, o que se exige é que o fundamento da desequiparação seja razoável e que o fim visado seja compatível com a Constituição. (...)



Por fim, na questão da igualdade como reconhecimento, ela identifica a igualdade no que se refere ao respeito às minorias e ao tratamento da diferença de uma maneira geral. Assim, igualdade como reconhecimento significa respeitar as pessoas nas suas diferenças, (...), igualando as oportunidades.

(...)

*À toda evidência, não se ateve ele [o constituinte], simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração – é claro - a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais.*

(ADC 41, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-08-2017 PUBLIC 17-08-2017)

A alteração legal, entretanto, representa importante instrumento para o controle da violência em tela, que constitui emblemática chaga da covardia. Tal cenário é esquadrihado no Atlas da Violência, publicação decorrente de parceria entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o IPEA em “Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Brasil e da América Latina orientadas pela Agenda 2030 das Nações Unidas e pelas propostas dos desafios para a Nação Brasileira do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada”:

(...) o “Relatório 2019” do Disque 100, conforme denota o Painel 7.1, mostrou aumento dos registros de violências contra idosos, deficientes, pessoas em situação de rua e crianças e adolescentes (...).

### **As pessoas com deficiência e a violência**

(...) a PNS [Pesquisa Nacional de Saúde] estimou a população com deficiência no Brasil, em 2013. Para aquele ano, 6,2% da população possuía ao menos um dos quatro tipos de deficiência já mencionados (IBGE, 2015). Em números absolutos, eram 7,2 milhões de pessoas com deficiência visual (3,6% da população



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Leandre

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD223632796000>

\* C D 2 2 3 6 3 2 7 9 6 0 0 \*

brasileira), 2,2 milhões com deficiência auditiva (1,1%), 2,6 milhões com deficiência física (1,3%) e 1,5 milhão de pessoas com deficiência intelectual inata ou adquirida ao longo da vida (0,8%, sendo que 1 milhão, ou 0,5%, já nasceu com essa deficiência). Em 2019, foram registrados 7.613 casos de violências contra pessoas com deficiência no sistema Viva-Sinan. Tais números consideram as pessoas que apresentavam pelo menos um dos quatro tipos de deficiência – física, intelectual, visual, auditiva –, de acordo com parâmetros médicos.

(...)

Quanto à faixa etária (Tabela 8.2), de forma em geral, a maior concentração de notificações é para vítimas de 10 a 19 anos, caindo mais ou menos gradativamente com o aumento da idade. Chama atenção que há mais casos notificados de violência contra mulheres (4.540) do que contra homens (2.572), em todas as faixas etárias, exceto na faixa de 0 a 9 anos (293 contra 332).

(...)

O tipo de violência mais notificado é a violência física (Tabela 8.3), presente em 53% dos casos, seguida de violência psicológica<sup>44</sup> (32%) e negligência/abandono (30%). A violência física tem mais registros para todas as pessoas com deficiência, exceto para aquelas com deficiências múltiplas, onde prevalece a negligência (50% dos casos). A violência sexual se destaca entre as pessoas com deficiência intelectual (35%). Em termos de sexo, há variações importantes: as proporções de violência psicológica e violência sexual são mais altas para mulheres (36% e 28%, respectivamente) que para homens (26% e 10%), em compensação as proporções de negligência são maiores para homens (39% contra 24%), mas mesmo nesse caso as notificações de mulheres superam às dos homens (1.171 contra 1040).

(...)

Quanto à faixa etária (Tabela 8.4), a violência física, presente em 52,7% dos casos, se concentra na idade adulta de 20 a 59 anos, alcançando 77% dos casos na faixa de 30 a 39 anos, e sendo sempre maior que 60% nessas faixas. A violência psicológica (incluindo a violência patrimonial), presente em 31,4% dos casos, é relativamente menos frequente entre as crianças de 0 a 9 anos. A negligência/abandono, presente em 29% dos casos, se concentra entre as crianças de 0 a 9 anos (52%) e entre idosos (47% dos casos entre 60 e 69 anos, 61% entre 70 e 79 anos, e 73% entre pessoas com 80 anos ou mais). Aqui é preciso não só chamar a atenção para os registros da falta de cuidados com crianças e idosos, mas também às maiores



dificuldades das famílias em prover cuidados para as pessoas com deficiência. Já a violência sexual, relativamente às demais violências, se destaca entre crianças, adolescentes e jovens: presente em 47% dos casos da faixa de 10 a 19 anos, em 29% das ocorrências da faixa de 20 a 29 anos, e em 28% dos casos entre as crianças de 0 a 9 anos. Quanto ao sexo, já foi mencionado o maior registro de casos de violência sexual contra mulheres (4.847) do que contra homens (2.755). Tal discrepância se deve à maior notificação de violência sexual contra mulheres, que só se aproxima do caso dos homens na faixa de 0 a 9 anos; na faixa de 30 a 39 anos, há vinte vezes mais registros de violência sexual contra mulheres. Por sua vez, a negligência é quase igualmente notificada entre homens e mulheres, 1.061 e 1.171 registros respectivamente. (CERQUEIRA, Daniel. *Atlas da violência 2021*. São Paulo: FBSP, 2021, p. 60, 72 e 75-77).

Ao ensejo da extensão das medidas protetivas de urgência, é incrementado o sistema de proteção de direitos humanos, com a inserção, no Estatuto do Idoso, de disposições sobre a Defensoria Pública. A modificação densifica o mandamento constitucional segundo o qual cabe à Defensoria Pública muito mais do que o estrito patrocínio jurídico dos economicamente hipossuficientes. Antes, trata-se de instituição incumbida da promoção dos direitos humanos (CRFB, art. 134).

Nesse sentido:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL NOS EMBARGOS INFRINGENTES. PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM FAVOR DE IDOSOS. PLANO DE SAÚDE. REAJUSTE EM RAZÃO DA IDADE TIDO POR ABUSIVO. TUTELA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFESA DE NECESSITADOS, NÃO SÓ OS CARENTES DE RECURSOS ECONÔMICOS, MAS TAMBÉM OS HIPOSSUFICIENTES JURÍDICOS. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA ACOLHIDOS.

1. Controvérsia acerca da legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos de consumidores idosos, que tiveram seu plano de saúde reajustado, com arguida abusividade, em razão da faixa etária.



2. A atuação primordial da Defensoria Pública, sem dúvida, é a assistência jurídica e a defesa dos necessitados econômicos, entretanto, também exerce suas atividades em auxílio a necessitados jurídicos, não necessariamente carentes de recursos econômicos, como é o caso, por exemplo, quando exerce a função do curador especial, previsto no art. 9.º, inciso II, do Código de Processo Civil, e do defensor dativo no processo penal, conforme consta no art. 265 do Código de Processo Penal.

3. No caso, o direito fundamental tutelado está entre os mais importantes, qual seja, o direito à saúde. Ademais, o grupo de consumidores potencialmente lesado é formado por idosos, cuja condição de vulnerabilidade já é reconhecida na própria Constituição Federal, que dispõe no seu art. 230, sob o Capítulo VII do Título VIII ("Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso"): "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida."

4. "A expressão 'necessitados' (art. 134, caput, da Constituição), que qualifica, orienta e enobrece a atuação da Defensoria Pública, deve ser entendida, no campo da Ação Civil Pública, em sentido amplo, de modo a incluir, ao lado dos estritamente carentes de recursos financeiros - os miseráveis e pobres -, os hipervulneráveis (isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos, as crianças, os idosos, as gerações futuras), enfim todos aqueles que, como indivíduo ou classe, por conta de sua real debilidade perante abusos ou arbítrio dos detentores de poder econômico ou político, 'necessitem' da mão benevolente e solidarista do Estado para sua proteção, mesmo que contra o próprio Estado. Vê-se, então, que a partir da ideia tradicional da instituição forma-se, no Welfare State, um novo e mais abrangente círculo de sujeitos salvaguardados processualmente, isto é, adota-se uma compreensão de minus habentes impregnada de significado social, organizacional e de dignificação da pessoa humana" (REsp 1.264.116/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/10/2011, DJe 13/04/2012).

5. O Supremo Tribunal Federal, a propósito, recentemente, ao julgar a ADI 3943/DF, em acórdão ainda pendente de publicação, concluiu que a Defensoria Pública tem legitimidade para propor ação civil pública, na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, julgando improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado contra o art. 5.º, inciso II, da Lei n.º 7.347/1985, alterada pela Lei n.º 11.448/2007 ("Art. 5.º - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: ... II - a Defensoria Pública").





6. Embargos de divergência acolhidos para, reformando o acórdão embargado, restabelecer o julgamento dos embargos infringentes prolatado pelo Terceiro Grupo Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que reconheceu a legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar a ação civil pública em questão.

(STJ, EREsp 1192577/RS, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/10/2015, DJe 13/11/2015)

Logo, são alterados os artigos 19 e 45 do Estatuto do Idoso, além de se promover a inserção de capítulo sobre as atribuições da Defensoria Pública, para que seja robustecida a atuação da instituição na proteção das pessoas idosas.

Trata-se de providência que se alinha ao teor da Nota Técnica 32/2022, do Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Pessoa Idosa, da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, da qual se extrai:

4.65. Ademais, esta Secretaria Nacional entende ser importante a inserção da Defensoria Pública no Estatuto do Idoso, uma vez que positivará a função desse órgão nos trabalhos de defesa dos direitos da pessoa idosa em consonância com o papel de promoção e defesa dos direitos humanos constitucionalmente atribuído à ela, ampliando-se dessa forma a rede de proteção desses grupos vulneráveis e permitindo-se ao órgão e à sociedade mais clareza e segurança jurídica quanto às atribuições inerentes a esse papel.

4.66. Trata-se de incluir, reforçar e garantir, de modo uniforme e em todo território nacional, a atuação da Defensoria Pública em todo o ciclo de atendimento e proteção de vulneráveis (população idosa), que engloba desde a comunicação inicial da situação de vulnerabilidade ou da suspeita de violência até a promoção de medidas efetivas no caso concreto para que sejam identificadas, evitadas ou cessadas quaisquer violações de direitos, em especial a própria violência contra os indivíduos que compõem esses grupos, sem prejuízo da ampla análise acerca das políticas públicas e assistenciais que deveriam ou poderiam estar beneficiando esses indivíduos, situações muitas vezes deixadas em segundo plano em razão da falta de expertise no tema.



Note-se que, nesta ocasião, pelo Substitutivo anexo, o art. 45 é alterado, também, para permitir que a pessoa idosa, igualmente, possa requerer medida de proteção.

O anexo Substitutivo, apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, faz com o que o texto do PL nº 4.438, de 2021, revista-se de constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa, e, no mérito, seja digno de aprovação.

É certo, portanto, que a proposta apresentada é indispensável ao enfrentamento da problemática descrita, que está assolando o País.

### **III - CONCLUSÃO DO VOTO**

Ante todo o exposto:

I – pela Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.438, de 2021;

II – pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.438, de 2021;

III – pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.438, de 2021, na forma do anexo Substitutivo.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2022.

Deputada LEANDRE  
Relatora



## SUBSTITUTIVO AO PL Nº 4.438, DE 2021

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para aprimorar a defesa dos direitos humanos e estabelecer medidas protetivas de urgência para as pessoas idosas e pessoas com deficiência que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la.

**Autor:** Senado Federal (Senadora Simone Tebet)

**Relator:** Deputada Leandre

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), e a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), para aprimorar a defesa dos direitos humanos e estabelecer medidas protetivas de urgência para as pessoas idosas e pessoas com deficiência que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la.

Art. 2º O Título III da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo III:

### “CAPÍTULO III

#### DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA EM CASO DE VIOLÊNCIA

Art. 45-A. As pessoas idosas que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la serão atendidos com prioridade pela autoridade policial, que oficiará imediatamente o



juiz para decidir, em até 48 (quarenta e oito) horas, sobre a adoção das medidas protetivas de urgência cabíveis no caso.

§ 1º Sem prejuízo de outras medidas protetivas de urgência, o juiz poderá aplicar ao agressor, a requerimento do Ministério Público, da Defensoria Pública ou a pedido do ofendido:

I - apreensão imediata de arma de fogo sob sua posse;

II - suspensão ou restrição do porte de arma de fogo, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento);

III - afastamento temporário ou definitivo do lar ou domicílio do idoso ou de local de convivência com ele;

IV - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da pessoa idosa, de seus familiares e de testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre esses e o agressor;

b) contato com a pessoa idosa, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) presença em determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da pessoa idosa;

V - restrição ou suspensão de visitas à pessoa idosa;

VI - substituição do curador;

VII - substituição da entidade de abrigo.

§ 2º As medidas referidas neste artigo não impedem a aplicação daquelas previstas no art. 45 ou de outras previstas na legislação em vigor, sempre que a segurança da pessoa idosa ou as circunstâncias a exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público.

§ 3º Para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, auxílio da força policial.

§ 4º Aplica-se subsidiariamente, no que for cabível, o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)."

Art. 3º O Título V da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo II-A:

#### "CAPÍTULO II-A

#### DA DEFENSORIA PÚBLICA

Art. 77-A. A Defensoria Pública, da União ou dos Estados, exercerá, nos limites de suas funções institucionais e das respectivas leis orgânicas, a promoção e a defesa dos direitos e interesses assegurados por esta Lei, em todos os graus, judicial



e extrajudicial, em caráter individual ou coletivo, de forma integral e gratuita, competindo-lhe, em especial, orientar e fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso na forma prevista nesta Lei.

§1º Para o exercício das atribuições decorrentes deste artigo, a Defensoria Pública poderá, no que couber, se valer das previsões contidas nos artigos 45, 45-A, 52 e 74, incisos I a X, desta Lei, assegurando-se-lhe livre acesso a toda entidade de atendimento à pessoa idosa.

§ 2º Na forma prevista nos Capítulos V e VI do Título IV desta Lei, a Defensoria Pública poderá conduzir apuração administrativa de infração às normas de proteção à pessoa idosa e provocar a apuração judicial de irregularidades nas entidades de atendimento.

§ 3º As atribuições e garantias a que se referem os parágrafos anteriores não excluem outras, desde que compatíveis com a finalidade e as atribuições da Defensoria Pública.

§ 4º A comunicação obrigatória e a solicitação de providências documentais de que tratam o art. 17, inciso V, o art. 19 e o art. 50, incisos XIII e XVI, desta Lei serão dirigidas também à Defensoria Pública, para as providências que entender cabíveis.”

Art. 4º A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar acrescida do seguinte inciso:

“Art.

19. ....

II-A - Defensoria Pública;

.....”

Art. 5º O *caput* do art. 45 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 43, o Poder Judiciário, a requerimento do Ministério Público, da Defensoria Pública ou da pessoa idosa, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

..... (NR)”

Art. 6º A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 83-A:

“Art. 83-A. As pessoas com deficiência que tenham sofrido violência ou que estejam na iminência de sofrê-la serão atendidas com prioridade pela autoridade policial, que oficiará



imediatamente o juiz para decidir, em até 48 (quarenta e oito) horas, sobre a adoção das medidas protetivas de urgência cabíveis no caso.

§ 1º Sem prejuízo de outras medidas protetivas de urgência, o juiz poderá aplicar ao agressor, a requerimento do Ministério Público, da Defensoria Pública ou a pedido do ofendido:

I - apreensão imediata de arma de fogo sob sua posse;

II - suspensão ou restrição do porte de arma de fogo, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento);

III - afastamento temporário ou definitivo do lar ou domicílio da pessoa com deficiência ou de local de convivência com ela;

IV - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da pessoa com deficiência, de seus familiares e de testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre esses e o agressor;

b) contato com a pessoa com deficiência, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) presença em determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da pessoa com deficiência;

V - restrição ou suspensão de visitas à pessoa com deficiência.

§ 2º As medidas referidas neste artigo não impedem a aplicação daquelas previstas na legislação em vigor, sempre que a segurança da pessoa com deficiência ou as circunstâncias a exigirem, devendo a providência ser comunicada ao Ministério Público.

§ 3º Para garantir a efetividade das medidas protetivas de urgência, poderá o juiz requisitar, a qualquer momento, auxílio da força policial.

§ 4º Aplica-se subsidiariamente, no que for cabível, o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)."

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2022.

Deputada LEANDRE  
Relatora

