

Comentários à Resolução nº 33/2017 estabelecida pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso

• Cláudio Stucchi

A Resolução nº 33, de 24 de maio de 2017, emitida pelo Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) foi republicada no Diário Oficial da União, somente em 1º de agosto de 2017. O documento estabelece diretrizes e parâmetros para a regulamentação do artigo 35 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), discorrendo sobre o contrato de prestação de serviços de toda entidade de longa permanência, ou casa-lar, com a pessoa idosa abrigada, substituindo a Resolução CNDI nº 12/2008.

Portanto, é uma resolução que trata da relação jurídica contratual entre as Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's) e as pessoas idosas institucionalizadas.

Mas antes de tecermos os comentários, é interessante ressaltar que o CNDI é composto de 14 representantes do Poder Executivo e de 14 representantes da sociedade civil organizada, em conformidade com o artigo 3º do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004. Sendo que atualmente são as seguintes representantes da sociedade civil organizada que compõem o CNDI, divididas em distintas categorias:

a) Trabalhadores urbanos e/ou rurais: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; **b) Empregadores urbanos e/ou rurais:** Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF; **c) Fiscalizadores do Exercício Profissional:** Conselho Federal de Serviço Social – CFESS; **d) Aposentados e Pensionistas:** Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas – COBAP; Sindicato Nacional dos Trabalhadores, Aposentados, Pensionistas e Idosos – SINTAPI/CUT; **e) Comunidade Científica:** Associação Nacional de Gerontologia do Brasil – ANG Brasil e Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia – SBGG; **f) Educação, lazer, cultura, esporte e turismo:** Serviço Social do Comércio – SESC; **g) Defesa de Direitos:** Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP; Associação Nacional de Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID e Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; **h) Atendimento à pessoa idosa:** Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – MORHAN; Pastoral da Pessoa Idosa – PPI e Associação Brasileira de Alzheimer – ABRAZ.

Um detalhe: nota-se que não há nessa composição nenhuma ILPI ou outra Organização da Sociedade Civil (OSC) que presta serviços de acolhimento institucional às pessoas idosas e que tenha representatividade em ao menos cinco Estados da Federação.

Convém destacar que vem aumentando de forma significativa os casos de idosos institucionalizados que padecem de patologias demenciais e neurológicas. Tais fatos estão alterando o perfil dos idosos acolhidos nas ILPI's filantrópicas. São os casos de idosos que se encontram no grau III de dependência.

Vale lembrar que as pessoas idosas que estão institucionalizadas vieram de situações de extrema vulnerabilidade social e/ou de risco pessoal. São idosos vítimas de violência doméstica, negligência, abandono afetivo e material e de outras formas de lesão aos seus direitos humanos e fundamentais. São idosos que vieram de situações desfavoráveis, ou que não possuem mais nenhum familiar ou aqueles que não possuem condições de garantir a sua própria subsistência.

Nesse contexto de acolhimento institucional, as pessoas idosas que possuem autonomia para as suas atividades de vida diária são a minoria. Lembremos que o acolhimento é uma excepcionalidade (art. 4º, inciso III, Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994 – Lei da Política Nacional do Idoso).

Vamos analisar o § 1º do artigo 2º da referida resolução:

§ 1º É obrigação da entidade, nos termos do inciso II do artigo 50 da Lei nº 10.741/2003, observar os direitos e as garantias de que são titulares as pessoas idosas, incluindo a liberdade de ir e vir da pessoa idosa capaz, respeitados os horários do seu regimento interno.

A menção traz em seu texto o princípio constitucional da liberdade de locomoção (direito de ir e vir). O dispositivo menciona que é obrigação da entidade (ILPI) observar esse direito da pessoa idosa. E elas devem respeitar mesmo.

Entretanto, a nosso ver, pelo fato de que os idosos acolhidos merecem atenção permanente e cuidados integrais, o direito de ir e vir não deve ser absoluto, **e, sim, restrito.**

Restrito para o bem dos próprios idosos acolhidos. Analisemos: as ILPI's estão classificadas no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, como Abrigos de Acolhimento Institucional. Desse modo, a partir do acolhimento e da celebração do contrato a entidade asilar fica responsável pelo bem-estar do idoso acolhido. **No conceito de bem-estar estão inseridas todas as formas de cuidado e de proteção, inclusive a segurança individual de cada idoso.**

Importante citar que num ambiente institucional temos idosos plenamente autônomos e independentes; idosos com autonomia relativa e idosos completamente dependentes. Por essas razões, o nível de segurança para cada situação é diferenciado. Porém, em todas as situações a segurança precisa ser garantida.

Então, por questão de segurança é altamente recomendável que as saídas externas dos idosos institucionalizados sejam monitoradas por acompanhantes. **Dessa forma, o direito de ir e vir é respeitado,** porém, com segurança garantida para os assistidos. A rigor, a capacidade civil de uma pessoa idosa por si só não garante plenamente a sua integridade física em ambiente externo.

Em nossa vivência profissional já ouvimos diversos relatos de funcionários e dirigentes de casos em que idosos acolhidos pediram para sair sozinhos. E os resultados foram esses em alguns momentos: alguns sofreram quedas; outros foram assaltados; alguns ficaram embriagados; outros foram para casa de amigos e ninguém avisou a entidade; alguns foram vítimas de atropelamento; dentre outras intercorrências.

São idosos que já passaram por diversas situações de vulnerabilidade. **Formam um público diferenciado que inspira atenção redobrada.**

Pensemos ainda no caso de idosos que necessitam tomar diversos medicamentos em diversos horários do dia. Será que esses idosos, ao serem liberados para saídas externas, tomarão esses medicamentos por si mesmos? Quem garante?

Analisemos agora o inciso I da Cláusula 5ª do Anexo I (Modelo de Contrato de Prestação de Serviços entre Pessoa Idosa e Entidade Sem Fins Lucrativos):

I- O Contratante, sua família ou curador realizarão diretamente o pagamento do valor referido acima em favor da Contratada, **sendo vedada a retenção do cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão do idoso**, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar o recebimento ou ressarcimento de dívida, nos termos do art. 104, da Lei nº 10.741/2003; (grifos nossos).

Novamente o Idoso Contratante é referenciado na referida resolução, de forma única. Já vimos anteriormente que numa ILPI existem 03 (três) situações comportamentais de pessoa idosa acolhida. Logicamente que nem todos os assistidos terão condições de manusear um cartão bancário. Nem todos possuem familiares. E em alguns casos que possuem familiares podemos mencionar que já constatamos que os próprios familiares (em muitos casos) “abusam” dos idosos contraindo empréstimos bancários com a utilização de sua senha, sem autorização do assistido.

Se os idosos acolhidos forem sozinhos às agências bancárias para sacarem seus benefícios previdenciários ou sociais, correm sérios riscos de serem furtados. Dentro da agência, fora da agência, no trajeto ou até mesmo dentro das entidades! *Então no momento de lavratura de eventual Boletim de Ocorrência o que a autoridade policial dirá a respeito do representante legal da ILPI? No mínimo dirá que o presidente e os profissionais são irresponsáveis por deixarem o idoso numa situação vulnerável.*

Por essas razões que é recomendável que os idosos sejam acompanhados por um funcionário previamente capacitado para esse monitoramento ou por um dirigente voluntário autorizado pela Diretoria da ILPI. **Importante salientar que o monitoramento não exclui a autonomia da pessoa idosa e nem tampouco o seu protagonismo.** Lembrando que os serviços prestados pelas ILPI's são classificados no SUAS como serviços de proteção social especial de alta complexidade. Portanto, proteção significa nesse contexto, segurança pessoal e individual de cada assistido.

É de suma importância pontuar que quando uma ILPI por meio de sua Tesouraria ou Administração fica responsável pela guarda e conservação do cartão bancário do idoso acolhido, o faz para garantir ao assistido que cuidará de todas as formas para que ninguém lhe cause prejuízo financeiro.

Dentro do ambiente institucional o idoso pode ter o seu cartão bancário extraviado. Pode acontecer, como de fato já aconteceu, de o idoso receber a visita de um “amigo” ou de um parente mal-intencionado, que o acompanha até a agência bancária para efetuar saques e se aproveita da vulnerabilidade do assistido.

Desse modo, a guarda e a conservação dos cartões bancários dos idosos institucionalizados **é mais um serviço de proteção e de garantia da preservação de seus bens**. É dessa forma que esse procedimento deve ser interpretado.

Nesse sentido não é justo que as ILPI's sem fins lucrativos sejam interpretadas como vilãs que a qualquer momento podem apoderar-se de parte dos benefícios de seus assistidos, utilizando-se desse artifício para geração de receitas extraordinárias.

Cabe aqui um pertinente questionamento. *Por quê somente no Anexo II (Modelo de Contrato de Prestação de Serviços entre Pessoa Idosa e Entidade Privada com ou sem fins lucrativos não certificada como de assistência social) estão inseridos os “Serviços Extras” (vide a Cláusula 7ª)?*

Justamente para as ILPI's particulares com fins lucrativos, que cobram mensalidades entre R\$ 2.000,00 a R\$ 5.000,00 por cliente, ficou expressa essa liberalidade contratual. *E para as ILPI's filantrópicas sem fins lucrativos essa cláusula não é permitida?*

Presume-se que nenhuma entidade asilar filantrópica foi consultada previamente ou durante a construção do texto da Resolução CNDI nº 33/2017. Oportuno lembrar que o parágrafo único do artigo 2º do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004 faz alusão a esse assunto:

V - **estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social**, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais, territoriais e municipais, visando fortalecer o atendimento dos direitos do idoso. (grifos nossos).

Frisamos aqui a importância das mais de 4.000 (quatro mil) ILPI's filantrópicas que atuam heroicamente no contexto das Políticas Públicas de Assistência Social e do Sistema de Garantias e Direitos das Pessoas Idosas. São milhares de instituições existentes no país, que, diariamente **exercem papel de relevante interesse público de atendimento e de defesa de direitos dos idosos acolhidos**.

Lembrando que essas entidades asilares assistenciais ofertam para o Poder Público e para a Rede do SUAS uma estrutura composta de: patrimônio imobiliário, equipamentos, mobílias, frota de veículos, equipe técnica interdisciplinar, corpo de funcionários especializados, dirigentes e conselheiros fiscais voluntários, corpo de voluntariado, experiência nos serviços e capacidade técnica. É difícil até de mensurar toda essa estrutura ofertada para as Políticas Públicas.

Mas como se sustentam essas organizações da sociedade civil?
Se sustentam com recursos privados em sua esmagadora maioria. Sendo que os recursos governamentais (União, Estado e Município) representam em média, de 4% a 12% em relação às receitas. **Isso significa que a sociedade civil organizada é quem sustenta as entidades asilares filantrópicas parceiras do Poder Público.**

Causa muita estranheza tocar nesse assunto, mas é a pura verdade! **As ILPI's filantrópicas brasileiras executam Políticas Públicas de Proteção**

Social Especial de Alta Complexidade às Pessoas Idosas sem o devido suporte orçamentário público. Quem luta por elas e com elas, nesse sentido?

Vejam os exemplos: conhecemos uma ILPI no interior do Estado de São Paulo que cuida de 50 idosos. O custo mensal médio da instituição é de R\$ 105.000,00. No entanto, recebe mensalmente da União apenas R\$ 1.460,00. Recebe mensalmente do Estado apenas R\$ 3.128,05 e recebe mensalmente do Município apenas R\$ 1.850,00. **Note-se que o montante mensal de recursos públicos governamentais é de apenas R\$ 6.438,05.**

Nesse caso as receitas públicas governamentais representam apenas 6,1% em relação ao montante de receitas mensais da entidade. São valores muito irrisórios. Não existe prioridade orçamentária para as Políticas Públicas de Assistência Social aos Idosos.

Sem revisão e melhoria dos investimentos públicos nos programas e serviços prestados pelas ILPI's filantrópicas, a população idosa institucionalizada corre sérios riscos de perda de qualidade em seus cuidados integrais. **Se o descaso governamental continuar a Rede de Proteção e Garantia dos Direitos das Pessoas Idosas sofrerá um colapso vertiginoso.** É uma pena que esses problemas crônicos que afetam diretamente os usuários da Assistência Social não estejam na pauta do Poder Público.

Mesmo assim, diante de tantas solicitações das ILPI's, as três esferas governamentais, **principalmente os Municípios, relutam em aumentar o cofinanciamento dessas Políticas Públicas.** Numa outra realidade, enalteçamos alguns Municípios que realizam repasses financeiros que superam a média brasileira. Citemos alguns municípios paulistas que estão nesse cenário: Bragança Paulista, Itapetininga, Jundiaí, Piracicaba e Vinhedo. Infelizmente são a minoria.

Uma das fontes de receita de uma ILPI é a contribuição mensal de cada idoso institucionalizado, limitada legalmente no patamar de 70% (setenta por cento) do benefício previdenciário ou social. Essa receita individual representa atualmente apenas R\$ 655,90 (seiscentos e cinquenta e cinco reais e noventa centavos) de cada assistido. Nesse sentido, nota-se facilmente que cada contribuição é extremamente baixa em relação ao custo individual de cada idoso. Note-se pela tabela abaixo:

Grau de Dependência do Idoso	Custo Mensal do Idoso (em média)	Contribuição Mensal do Idoso	Valor a ser complementado
Grau I ¹	1.630,00	655,90	974,10
Grau II ²	2.060,00	655,90	1.404,10
Grau III ³	2.605,00	655,90	1.949,10

¹ – Segundo a Vigilância Sanitária, Grau de Dependência I: idosos independentes, mesmo que requeiram uso de equipamentos de autoajuda;

² – Segundo a Vigilância Sanitária, Grau de Dependência II: idosos com dependência em até três atividades de autocuidado para a vida diária tais como: alimentação, mobilidade, higiene; sem comprometimento cognitivo ou com alteração cognitiva controlada;

³ – Segundo a Vigilância Sanitária, Grau de Dependência III: idosos com dependência que requeiram assistência em todas as atividades de autocuidado para a vida a vida e/ou com comprometimento cognitivo.

Verificando-se os incríveis resultados humanos propiciados aos assistidos pelo valoroso trabalho dos profissionais e dos dirigentes voluntários das ILPI's, chegamos à conclusão de que **fazem verdadeiros milagres com os recursos que recebem.**

Diante desse quadro, seria muito louvável se os ilustres membros do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI pudessem ao menos, **rever a redação do parágrafo 1º do artigo 2º e do inciso I da Cláusula 5ª do Anexo I da Resolução nº 33/2017**, em nome da segurança individual de cada idoso institucionalizado. Da mesma forma, se pudessem “recomendar” às três esferas governamentais, **repasses públicos dignos compatíveis com as necessidades da população idosa institucionalizada** (vide o inciso VII do artigo 2º do Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004). Por derradeiro, em homenagem ao princípio da razoabilidade as ILPI's filantrópicas parceiras agradecem!

* Advogado e Consultor especializado nas áreas de Políticas Públicas de Assistência Social para Idosos e de Gestão Documental para Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's); Assessor jurídico de centenas de Organizações Sociais Civis; Ex-Presidente do Conselho Municipal do Idoso de Itapetininga/SP; Presidente da Comissão de Ação Social da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB Subseção de Itapetininga; Sócio da Previner Consultoria; Palestrante convidado para o "I Congresso Nacional de Alzheimer"; Facilitador de Capacitações Presenciais para Assistentes Sociais e Membros de Conselhos Municipais do Idoso; Mentor da Frente Parlamentar de Apoio às Entidades Cuidadoras de Idosos, da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.