

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

YVENS SANTIAGO MARCONDES

**CONFLITO DE NORMAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE AMPARO AO IDOSO**

**PIRACICABA
2015**

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

YVENS SANTIAGO MARCONDES

**CONFLITO DE NORMAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE AMPARO AO IDOSO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Núcleo de Estudos de Direitos Fundamentais e da Cidadania, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez

**PIRACICABA
2015**

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIMEP
Bibliotecária: Marjory Harumi Barbosa Hito CRB-8/9128

M321c	<p>Marcondes, Yvens Santiago</p> <p>Conflito de normas na execução das Políticas Públicas de amparo ao idoso / Yvens Santiago Marcondes. – 2015. 203 f. : il. ; 30 cm.</p> <p>Orientador: Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez. Dissertação (mestrado) – Universidade Metodista de Piracicaba, Direito, 2015.</p> <p>1. Idosos. 2. Processo Legislativo. I. Marcondes, Yvens Santiago. II. Título.</p> <p>CDU - 34:362.6(81)</p>
-------	---

YVENS SANTIAGO MARCONDES

**CONFLITO DE NORMAS NA EXECUÇÃO DA POLÍTICA
PÚBLICA DE AMPARO AO IDOSO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Núcleo de Estudos de Direitos Fundamentais e da Cidadania, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito.

Data da aprovação: 21/8/2015

Banca examinadora:

Prof. Dr. Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez
(Orientador)

Universidade Metodista de Piracicaba

Profa. Dra. Mirta Gladys Lerena Manzo de
Misailidis

Universidade Metodista de Piracicaba

Prof. Dr. Alessandro Jacomini

Centro Universitário Adventista de São Paulo

Àqueles que me deram a chance de sentir a vida como um dom divino: os idosos.

Àqueles de quem tenho muitas saudades: Meus avós paternos, Waldemar e Olympia, e meus avós maternos, Epitácio e Irma.

AGRADECIMENTOS

Ao **Professor Everaldo Tadeu Quilici Gonzalez**, pela dedicada orientação.

Ao **Professor Álvaro Sérgio Cavaggioni**, pela leitura dos originais e ricas sugestões.

Ao **Professor Luiz Antônio Rolin** pelo acompanhamento no desenvolvimento deste estudo.

Aos **professores e funcionários da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep)**, pelo apoio e estímulo.

Aos meus **colegas da Faculdade de Direito**, pela amizade e colaboração.

Às **Senhoras Rosângela Trevelin Benatti Marcon, Maria Eliana Tognin e Aline Santana de Oliveira**, respectivamente, Administradora, Assistente Social e Assistente Financeira do Lar dos Velhinhos de Piracicaba, pelas informações administrativas, institucionais e financeiras úteis à pesquisa.

À **Senhora Anna Maria Meirelles de Mattos**, Diretora das Rádios Educadora e Jovem Pan Piracicaba, pelo apoio financeiro.

À minha esposa, **Ana Cristina**, pela compreensão e paciência por minha ausência durante estes anos de estudo.

Aos meus filhos, **Giulliana e Yvens Ely**, que sempre me apoiaram e vibraram ao verem o pai novamente na Universidade.

BEM-AVENTURANÇA DOS IDOSOS

Ester May Walker

Bem-aventurados aqueles que mostram compreensão quando meus passos são incertos e minha mão treme.

Bem-aventurados os que compreendem que meus ouvidos nem tudo podem ouvir.

Bem-aventurados aqueles que me aceitam que não enxergo muito bem e não posso acompanhá-los.

Bem-aventurados aqueles que fingem não notar que entorno e sujo coisas na mesa.

Bem-aventurados aqueles que me param um momento para bater um papinho comigo.

Bem-aventurados aqueles que nunca dizem: "Você já contou isso...".

Bem-aventurados aqueles que me deixam contar coisas do passado.

Bem-aventurados aqueles que me fazem sentir que me amam, que não estou sozinho.

Bem-aventurados os que me ajudam por sua bondade a encontrar o caminho para o Pai bondoso.

DECÁLOGO DOS VELHOS¹

Júlio Barata

Escreve o autor: “Meu Anjo da Guarda, uma santa criatura, que me acompanha há muitas décadas [...] me entregou um Decálogo dos velhos, uma súpula de bons conselhos, bons para mim e bons para todos os velhinhos. As dez recomendações não devem ser vistas como os Dez Mandamentos da Lei de Deus, formam Decálogo apenas porque é dezena, não obrigam a ninguém sob pena de pecado, mas servem – disse-me o meu Anjo – para que os velhos vivam (ou sobrevivam) com bom senso, dignidade e paz de espírito”.

- I – O FIM DE UMA JORNADA é sempre o começo de outra. Em cada encruzilhada da vida há, pelo menos, dois caminhos novos, duas possibilidades, duas esperanças. Não faça da saudade um retrocesso, mas um passo para frente. Cada recordação é um estímulo e só com a experiência do passado se desvenda o mistério do futuro. Não desperdice o sonho desvanecido. O último fiapo de ilusão pode ser o primeiro tijolo para erguer sua morada de amanhã.
- II – UM BANCO DE JARDIM, um livro, um copo de vinho e uma réstea de sol compõem o quadro da felicidade senil. Não manche com lágrimas as tintas do quadro. Procure misturar as cores da tela, sendo pintor e modelo da obra de arte. Depois, vá andando, andando. A terceira perna, cajado ou bengala, ajuda à marcha cambaleante, mas ensina também a decifrar o enigma da Esfinge.
- III – OS VELHOS NÃO SÃO a retaguarda, são vanguarda da existência. Chegaram antes dos outros. Partirão na frente dos outros. Sejam, pois, os peregrinos da esperança, os que rasgam as múltiplas estradas, os que seguem na direção do infinito.
- IV – TOME NOTA destas frases, opulentas de sabedoria: “Todo o segredo de prolongar a vida consiste em nada fazer para abreviá-la” (Von Fenchtersleben). “O meio mais importante para permanecer jovem na velhice é este: aprender sempre coisas novas, principalmente

¹ Texto encontrado pelo autor desta dissertação em um recorte de jornal.

interessar-se por alguma coisa e ter sempre alguma coisa diante de si” (Hilty). “Nada nos torna velhos mais depressa do que o pensamento da velhice” (Lichtenberg). “Poucos sabem ser velhos” (La Rochefoucauld) porque “A maior parte dos homens gasta a primeira parte da vida em tornar a outra miserável” (La Bruyère).

- V – NÃO CULTIVE A IRONIA, bravura dos fracos. Não ponha nos lábios o sorriso das dúvidas. É sempre rico quem guarda o capital do tempo bem vivido e ainda se aproveita do capital dos outros, moeda nova que a mocidade vai cunhando e nunca deixa de render juros para os velhos na contabilidade geral.
- VI – INVEJAR OS MOÇOS é uma tolice. Admirar a árvore antes dos frutos significa pensar que a sombra é mais nutritiva do que o alimento. Em verdade, de alimento e de sombra é que precisa o parque florestal da vida.
- VII – NÃO EXISTEM MOÇOS. Existem os mesmos velhos. Disse-o Jacob Boehme: “Desde o momento em que nasce, cada homem está maduro para morrer”. “Cadáveres adiados, que procriam”, somos todos, como lembrou Fernando Pessoa. O importante é procriar, mesmo sendo cadáver adiado. Procriar, criar pró, criar alguém, para alguma coisa. Os moços criam, porque são fermentos. Os velhos criam, porque são sementes. Mas não é da semente que, afinal de contas, provém o fermento?
- VIII – EVITE O EXAGERO no elogio do passado. *Laudator temporis acti*, panegirista do tempo que passou. É assim o velho, na definição de Horácio. Pois não o seja. Pois volte a ser discípulo e aprenda a lição dos moços. Jesus é quem nos adverte: “Se não vos fizerdes como as criancinhas, não entrareis no reino dos céus”. Quando, no coração de um velho, continua brilhando o céu de uma criança, ele já ganhou o reino dos céus, o reino dos pequeninos, dos humildes e dos fracos, território exclusivo dos poetas e dos homens de fé, único país onde vale à pena viver.

- IX – RABUJICE E TEIMOSIA nunca foram virtudes. A santidade é irmã da tolerância e da alegria, como o provou São Francisco de Assis. Ser capaz de rir de si mesmo é uma bela qualidade. Faz muitas vezes com que pareçamos ridículos aos olhos dos outros. Mas, cuidado, não se transforme em velho sirigaita, metido a namorador e outras coisas. Velho assim já passou da condição humana e entrou no samba e da anedota. Recite, na praia de Ipanema, o soneto conformista e lindo de Mário Pederneiras: “Que tenham outros com luxo o lar/ A mim me basta, Flor, o que aqui tenho/ Árvores, filhos, teu amor e o mar”.
- X – GERIATRIA PODE ser ciência. Envelhecimento é arte. Aprenda a arte de envelhecer. Os espanhóis mostram inteligência quando denominam “jubilación” a aposentadoria. Aposentar-se ao pé da letra, é recolher-se a um aposento. “Jubilación” é júbilo, contentamento pela missão cumprida. Nossa vida é um breve hiato entre o berço e o túmulo, durante o qual nos divertimos com as alergias e as viroses, à espera do enfarte, do câncer ou do atropelamento. Mas a pior doença dos velhos é o tédio, filho bastardo da solidão. A guerra dos velhos é o combate à solidão, é a busca de uma companhia. Às vezes, a companhia falta, os amigos somem e o silêncio, só o silêncio resta aos velhos. Não desespere, então. O silêncio é a voz de Deus. O Onipresente não falta nunca e é a melhor das companhias. A prece não é monólogo, é diálogo. O velho, que está com Deus e conversa com Ele, é o menos solitário dos homens. Tudo lhe pode faltar, mas lhe sobra Aquele que é Tudo.

RESUMO

Este estudo visa mostrar a existência de contradições na aplicabilidade das normas constitucionais e infraconstitucionais, atinentes ao amparo à velhice em entidade filantrópica de assistência social de direito privado. Legislações de menor alcance hierárquico como as Portarias do Ministério da Saúde nº 810/89 e nº 1.395/99, criam despesas adicionais aumentando o custo econômico (desequilíbrio orçamentário) das instituições beneficentes, já que se sobrepõem às regras normativas ordinárias da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso, criando conflito na ordem jurídica. A metodologia tem como fundamento a abordagem da hierarquia das normas de acordo com o art. 59 da Constituição Federal; os Princípios Constitucionais pertinentes à administração pública; fundamentos da interpretação jurídica e a Teoria dos Motivos Determinantes. Estudo de caso apresenta os impactos adicionais a instituição, decorrentes da execução da Política Pública com base nos atos administrativos do executivo.

Palavras-chave: Idoso. Processo legislativo. Conflito de normas. Lar dos Velhinhos de Piracicaba.

ABSTRACT

This study aims to show the contradictions in the applicability of constitutional norms and infra, relating to the protection of old age in charity welfare of private law. Legislation less hierarchical range as the Ordinances of the Ministry of Health No. 810/89 and No. 1,395 / 99, create additional expenses increasing the economic cost (budget balance) of charities since overlap to common normative rules of the National Policy for the Elderly and the Elderly Statute, creating conflict in law. The methodology is based on the approach of the hierarchy of standards in accordance with art. 59 of the Federal Constitution; Constitutional principles relevant to the public administration; foundations of legal interpretation and the Theory of Determinants Reasons. Case study presents the additional impacts the institution, resulting from implementation of public policy on the basis of administrative acts of the executive.

Key words: Elderly. Legislative process. Conflicting rules. Home of Velinhos of Piracicaba.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Distribuição (%) da população por grandes grupos etários no período 1940-1991 e projeção 2000-2020, Brasil	56
Tabela 2 –	População total e de 65 anos e mais (absoluta e proporcional) no período 1940-1991 e projeções 2000-2020, Brasil	57
Tabela 3 –	Taxas anuais de crescimento da população total e de 65 anos e mais, por período a partir de 1940 e projeções: 2000, 2010 e 2020	58
Tabela 4 –	População total e população total de idosos, em habitantes, e população relativa de idosos, em percentual, por Região do Brasil – 1999	59
Tabela 5 –	Razão de dependência, Brasil, 1940-1991, e projeções: 2000, 2010, 2020	60
Tabela 6 –	População residente de 60 anos ou mais de idade e respectivo crescimento relativo, segundo grupos de idade – Brasil – 1991/2000	61
Tabela 7 –	Pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, em relação ao tipo de família em que se encontram inseridas, segundo o sexo – Brasil – 2000	62
Tabela 8 –	Recursos humanos necessários para cumprimento formal da Portaria MS-GM nº 810/89, em valores nominais (Lar dos Velhinhos de Piracicaba).....	131
Tabela 9 –	Despesas anuais referentes ao período de 1998 a 2003, em valores nominais (Lar dos Velhinhos de Piracicaba).....	135
Tabela 10 –	Receitas anuais referentes ao período de 1998 a 2003, em valores nominais (Lar dos Velhinhos de Piracicaba)	137
Tabela 11 –	Valor das subvenções estabelecidas em convênio para o ano de 2003, valor das liberações efetuadas e valor a receber, em valores nominais	140

LISTA DE SIGLAS

CAPS	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COREN	Conselho Regional de Enfermagem
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CTN	Código Tributário Nacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
OMS	Organização Mundial de Saúde
SNPES	Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde
UNIMEP	Universidade Metodista de Piracicaba

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I	
CONCEITOS BÁSICOS NO ESTUDO SOBRE O IDOSO	20
CAPÍTULO II	
FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO IDOSO	34
2.1 Estado e Direito: evolução conceitual no tempo	34
2.2 Estado de Direito	36
2.2.1 Princípio da legalidade.....	38
2.2.2 Princípio da igualdade.....	39
2.2.3 Princípio da justicialidade.....	39
2.2.4 Princípio da legitimidade	40
2.2.5 Princípio da moralidade	41
2.2.6 Princípio da dignidade da pessoa humana	42
2.3 Do processo legislativo	44
2.4 Atos administrativos	49
2.4.1 Classificação dos atos administrativos.....	51
2.4.1.1 Atos administrativos ordinatórios	51
2.4.1.2 Atos normativos	52
CAPÍTULO III	
PERFIL SOBRE O ENVELHECIMENTO	54
CAPÍTULO IV	
AS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO IDOSO	63
4.1 Constituição Política do Império do Brasil (1824)	64
4.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891) ...	65
4.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934) ...	65
4.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)	66
4.5 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)	66
4.6 Constituição da República Federativa do Brasil (1967)	67
4.7 Constituição da República Federativa do Brasil (1967) com nova redação.....	67

4.8	Constituição da República Federativa do Brasil (1988)	68
CAPITULO V		
	LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL APLICÁVEL AO IDOSO	78
5.1	Legislação administrativa	79
5.2	Legislação civil	79
5.3	Legislação penal	80
5.4	Legislação previdenciária	81
5.5	Legislação processual civil	82
5.6	Legislação trabalhista	83
5.7	Legislação tributária.....	84
5.8	Síntese da legislação geral aplicável às entidades filantrópicas de assistência social	89
CAPÍTULO VI		
	AS LEIS DE AMPARO À VELHICE.....	95
6.1	A Política Nacional do Idoso.....	95
6.2	O Estatuto do Idoso.....	98
CAPÍTULO VII		
	A INTERPRETAÇÃO JURÍDICA	107
CAPÍTULO VIII		
	CONFLITO DE NORMAS	117
8.1	Do ponto de vista jurídico.....	117
8.2	Do ponto de vista social.....	126
8.3	Do ponto de vista econômico.....	129
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
	REFERÊNCIAS.....	149
	WEBGRAFIA	154
	ANEXOS	156
	ANEXO A – Portaria nº 810, de 22 de setembro de 1989.....	157
	ANEXO B – Lei nº 8.842/94, de 4 de janeiro de 1994.....	163
	ANEXO C – Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.....	168
	ANEXO D – Estatuto do Lar dos Velhinhos de Piracicaba.....	192

INTRODUÇÃO

“Começamos a envelhecer quando perdemos o entusiasmo.”

Tuffic Mattar²

Este estudo visa mostrar a existência de contradições na aplicabilidade das normas constitucionais e infraconstitucionais, atinentes ao amparo à velhice em entidade filantrópica de assistência social de direito privado. Legislações de menor alcance hierárquico se sobrepõem às regras normativas constitucionais, criando ruptura na ordem jurídica (processo legislativo) e aumentando o custo econômico (desequilíbrio orçamentário) das instituições beneficentes.

A Constituição Federal de 1988³ deu enorme passo programático ao enfatizar a cidadania da pessoa idosa e expor os seus princípios fundamentais. O art. 230 refere-se ao amparo do idoso através da família, da sociedade e do Estado, garantindo-lhes dignidade, bem-estar e direito à vida. Paralelamente, os arts. 203 e 204 da mesma Lei Maior que tratam da Assistência Social especificam as ações governamentais e as fontes de recursos nesta área. Estabelece o art. 203, *caput*, que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, tendo como um dos objetivos, a proteção à velhice (art. 203, I). O art. 204 estabelece às diretrizes básicas da ação governamental nesta área, com o aporte de recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195 do mesmo diploma legal (BRASIL, 1988).

A Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde (SNPES), órgão do Ministério da Saúde, através da Portaria MS-GM nº 810/89 estabeleceu normas para o funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e outras instituições destinadas ao atendimento do idoso. Estas normas considerando o caráter estrito da área da saúde estabeleceram critérios de alto valor agregado na prestação dos serviços, adicionados por elevado investimento em estrutura física e com recursos humanos especializados em atendimento com cunho personalíssimo. Do ponto de vista social de atendimento ao idoso, nota-se a preocupação governamental em estabelecer padrões para a obtenção e manutenção de elevada qualidade de vida, como dispõe a Portaria MS nº 1.395/99 que trata da Política Nacional de Saúde do

² MATTAR, T. **O idoso**: seus problemas no Brasil. São Paulo: [s.n.], 1978.

³ Utiliza-se também nesta dissertação a sigla CF para se referir a essa Constituição.

Idoso (BRASIL, 1999). No entanto, tem-se somente uma visão particular (ótica privada) do atendimento à saúde com fonte própria de custeio permanente. Por outro lado, as instituições sem fins lucrativos que se mantêm através de doações, de convênios, de atividades sociais, do voluntariado e que exercem a verdadeira filantropia, não possuem meios físicos, humanos ou condições financeiras para a adoção deste tipo de determinação legal. Portanto, criou-se um descompasso entre a lei e a realidade, o que tem provocado distorções na interpretação das normas e sua aplicabilidade entre, por exemplo, entidades de classe e as administrações das instituições beneficentes sem fins lucrativos.

A assertiva tem por base o não repasse governamental dos recursos necessários à implementação da assistência social definida pela Constituição Federal, pela Lei nº 8.842/94, que trata sobre a Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) e pela Lei nº 10.741/2003 (BRASIL, 2003), que dispõe sobre o Estatuto do Idoso. O não cumprimento do dispositivo constitucional, com a aplicabilidade de seus arts. 203 e 204, e da norma infraconstitucional Lei nº 8.842/94, art. 8º, inciso V e parágrafo único, pelas autoridades governamentais, aliado à obrigatoriedade de cumprimento da Portaria MS-GM nº 810/89 (BRASIL, 1989) por parte das instituições, demonstra ser uma fonte permanente de desequilíbrio orçamentário para as entidades beneficentes sem fins lucrativos de assistência social. Para ilustrar, este trabalho apresenta um estudo de caso, tomando-se como base os dados de receitas e despesas dos orçamentos anuais (últimos cinco anos) do Lar dos Velhinhos de Piracicaba (fundado em 1906), instituição filantrópica de amparo à velhice. Mostra-se aí o impacto decorrente do ato normativo emanado pela Portaria MS-GM nº 810/89, sobre o resultado financeiro sem a contra partida dos valores anuais de subvenções nos três níveis de governo.

Concomitantemente, o aumento populacional de idosos sem a consequente preocupação com uma política social preventiva dos órgãos públicos, implica em que o processo de envelhecimento pode reforçar desigualdades em face da qualidade de vida e do bem-estar dos diferentes estratos sociais, de homens e mulheres, de brancos e não-brancos, de jovens, adultos e os mais velhos, contribuindo assim para aumentar a chance de exclusão. No sentido de contribuir para o conhecimento da realidade social da população idosa, o Censo Demográfico 2013, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresenta especialmente para

o universo da população brasileira, o perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios (ou das famílias). Da análise dessas afirmações, constata-se um paradoxo entre o aumento populacional de idosos e a importância deste segmento da população na manutenção dos domicílios (ou das famílias), independentemente do nível de renda pessoal.

Agregando-se o não cumprimento do dispositivo constitucional com a obrigatoriedade da aplicação do ato normativo (norma infraconstitucional) e o aumento populacional de idosos, cria-se um custo marginal para a coletividade, que pode implicar em uma condição acéfala quando diz que se há um divórcio entre a norma e a realidade, se há um texto ausente na prática político-jurídica brasileira, talvez seja porque a concepção do invento ainda esteja dominada pela ideia formalista dos primeiros modernos e a reinvenção não tenha chegado aos umbrais de um diálogo com a Constituição vigente e com a sociedade onde vivemos.

Para atingir o objetivo do estudo, esta dissertação estrutura-se em oito capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O **primeiro capítulo** estabelece os conceitos básicos que envolvem o idoso.

O **segundo capítulo**, discute o Estado submetido ao Direito. Inicia-se com o Estado de Direito mostrando o limite do poder estatal ante as liberdades dos homens; trata, em seguida, do processo legislativo como fonte de produção de normas na ordenação jurídica e finaliza com os atos normativos, aqueles praticados pelo Poder Executivo face sua função constitucional. Também está presente nesse capítulo o primeiro critério metodológico usado neste estudo.

O **terceiro capítulo** descreve uma visão social do perfil do envelhecimento e do problema do crescimento demográfico do idoso.

O **quarto capítulo** mostra a participação do idoso nas Constituições do Brasil desde a época do Império.

Veem-se no **quinto capítulo** quais as normas infraconstitucionais aplicáveis ao idoso e suas implicações e impactos nos atos administrativos do Poder Público nas instituições beneficentes sem fins lucrativos.

As leis de amparo à velhice estão descritas no **sexto capítulo**, no qual são citados a Política Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso.

O **sétimo capítulo** trata do segundo critério metodológico do estudo: a interpretação jurídica; mostra os problemas da interpretação das normas pelos

agentes governamentais sem a contrapartida da realidade social e financeira das entidades filantrópica.

O **oitavo capítulo** discute os resultados deste estudo, mostrando os conflitos de normas e suas consequências na política pública de amparo à velhice dos pontos de vista: jurídico, social e econômico. Na análise jurídica dos resultados mostra a importância da *Teoria dos Motivos Determinantes* como uma das fontes explicativas do direito administrativo para o conflito de normas; já na análise sob a ótica social, inclui-se uma nova fonte formal da rede de apoio, denominada *rede de apoio filantrópica*, e, sob a ótica econômica, demonstra o impacto do cumprimento da Portaria MS-GM nº 810/89 sobre o orçamento anual em sua rubrica de custeio de pessoal.

Por fim, apresenta-se as considerações finais e recomendações.

CAPÍTULO I CONCEITOS BÁSICOS NO ESTUDO SOBRE O IDOSO

“Buscando o bem dos nossos semelhantes encontramos o nosso.”

Platão

Na Antiguidade, vivendo em terra estrangeira, o “povo de Deus” (os hebreus) corria perigo de assimilar costumes contrários aos mandamentos divinos, entre eles o de abandonar os pais na velhice⁴. Estes comentários precedem a leitura do Livro do Eclesiástico, capítulo 3, versículos 4-7 e 14-17a, e mostram, desde os primórdios dos tempos, que o dever dos homens e das famílias de amparar os idosos, está contido em suas leis:

⁴Quem honra o seu pai, alcança o perdão dos pecados; evita cometê-los e será ouvido na oração cotidiana.

⁵Quem respeita a sua mãe é como alguém que ajusta tesouros.

⁶Quem honra o seu pai, terá alegria com seus próprios filhos; e, no dia em que orar será atendido.

⁷Quem respeita o seu pai, terá vida longa, e quem obedece ao pai é o consolo da sua mãe.

¹⁴Meu filho, ampara o teu pai na velhice e não lhe causes desgosto enquanto ele vive. ¹⁵Mesmo que ele esteja perdendo a lucidez, procura ser compreensivo para com ele; não o humilhes, em nenhum dos dias de sua vida: a caridade feita ao teu pai não será esquecida, ¹⁶mas servirá para reparar os teus pecados ^{17a}e, na justiça, será para tua edificação (BÍBLIA, 1992).

Na ciência jurídica, a história do amparo à velhice inicia-se neste mesmo período. O Direito Romano estabelece que a família romana, por meio do *pater familias*, tinha obrigação de prestar assistência aos mais necessitados em forma de uma associação beneficente. Na Idade Média, as confrarias que se caracterizavam como associações com fins religiosos, chamadas guildas, visavam à união de pessoas de mesma classe social ou profissão, recolhendo taxas anuais, com a finalidade de serem usadas nos casos de velhice, doença e pobreza⁵. Em 1601, na Inglaterra foi editado o *Poor Relief Act* [Lei de Amparo aos Pobres] determinando a

⁴ Comentários iniciais da Primeira Leitura do Semanário Litúrgico, ano XXXII, nº 61, 29.12.2002, ano B, p. 1.

⁵ As guildas possuíam, também, fim comercial, o mesmo que as associações comerciais de hoje (nota do autor).

obrigação de contribuição para fins sociais; nesse período, os juízes da Comarca podiam cobrar o “imposto de caridade”, que seria pago por todos usufrutuários de terras, como por exemplo, apoio ao indigente. Na Alemanha, Otto Von Bismarck, através de uma política de seguros sociais, criou em 1889 um seguro de invalidez e velhice, custeado por trabalhadores, empregadores e pelo Estado. Em 1898, a França promulgou lei estabelecendo a assistência à velhice. Na Inglaterra, no início do Século XX, através de ações sociais mais efetivas, foi instituído um sistema de assistência à velhice em 1907 e o *Old Age Pensions Act* que concedia pensões aos maiores de 70 anos, independentemente de contribuições, em 1908. Nos Estados Unidos, com o *New Deal* instituído pelo Presidente Franklin Roosevelt nas décadas de 20-30, e a doutrina do *Welfare State*, preconizavam o combate à velhice, desemprego e miséria. Em 1935, o congresso americano aprovou o *Social Security Act*, tendo como uma de suas funções principais a ajuda aos idosos (MARTINS, 2002, p. 29-31).

No Brasil, após dois milênios, verifica-se a mesma máxima religiosa mostrada no tema da Campanha da Fraternidade de 2003. Na atual Constituição, o art. 230 da Lei Maior determina o dever da sociedade e do Estado em apoiar e amparar as pessoas idosas. A evolução histórica do trato ao idoso no Brasil, sob a égide jurídica das Constituições, será vista no quarto capítulo desta dissertação.

Para o entendimento do tema, entretanto, noções básicas da nomenclatura pertinente a velhice/envelhecimento tornam-se também necessárias. Inicialmente deve-se fixar a distinção, e ao mesmo tempo, a inter-relação entre os termos “gerontologia” e a “geriatria”.

Definição *stricto sensu* de gerontologia pode ser vista no dicionário Houaiss (2001, p. 1448), segundo o qual é o “estudo dos fenômenos fisiológicos, psicológicos e sociais relacionados ao envelhecimento do ser humano”. A Enciclopédia Mirador Internacional (1987, p. 5314), por sua vez, conceitua em sentido *lato sensu* que

a gerontologia como o estudo científico do envelhecimento, seja como declínio e senescência (envelhecimento); mostra o seu desenvolvimento, seu objetivo, sua interface multidisciplinar e sua interface com os ramos da medicina – geriatria, e do conhecimento humano – eugenia.

Em dicionários médicos encontram-se distintos conceitos de gerontologia e geriatria, mas todos com conteúdos parecidos, distinguindo-se apenas pelo posicionamento do autor. A gerontologia, como definida por Paciornik (1978, p. 282), que relaciona esse ramo científico com outros ramos da ciência, trata do “estudo científico dos problemas do envelhecimento sob todos os seus aspectos, especialmente médico, biológico, histórico e sociológico”. Já Delamare (1984, p. 481) a conceitua como o “estudo dos velhos, de suas condições de vida normais e patológicas”. Coutinho (s/d, p. 1062) a define de forma genérica como o ramo das ciências que trata do “estudo dos processos de envelhecimento e das doenças dos velhos”.

De forma sintética, a Portaria MS nº 1.395/99, em seu anexo, item 6 – Terminologia, apresenta os conceitos de gerontologia e geriatria. Gerontologia é a “área do conhecimento científico voltado para o estudo do envelhecimento em sua perspectiva mais ampla, em que são levados em conta não somente os aspectos clínicos e biológicos, mas também as condições psicológicas, sociais, econômicas e históricas” (BRASIL, 1999, p. 21). Já a geriatria é definida como “o ramo da ciência médica voltado à promoção da saúde e o tratamento de doenças e incapacidades na velhice”.

Sá (1999, p. 223), define a gerontologia como uma ciência que compreende uma

interdisciplinaridade, carecendo até hoje de estudos aprofundados sobre a sua natureza epistemológico-ontológica. Trata-se de ciência formal ou seria considerada como ciência técnica, com um campo específico de aplicações assim como a medicina, a arquitetura, a engenharia, o serviço social, incorporando subsídios científicos e técnicos de outros ramos da ciência.

Historicamente, o interesse pela gerontologia foi despertado em 1939, por influência dos estudos de biologia do envelhecimento, a que se seguiram em 1946, os relativos à psicologia do envelhecimento e ainda, em 1948, os estudos sobre sociologia do envelhecimento. Em sentido moderno, o estudo da Gerontologia começou somente em 1950, com a introdução, pelo biólogo norte-americano Raymond Pearl, do conceito *rate of living* (proporção, intensidade ou velocidade de viver). A partir de então o desenvolvimento tem sido rápido, especialmente a partir

da década de 1960, intensificando-se em virtude da necessidade dos povos em atenderem à problemática do envelhecimento de milhões de seres humanos em idade gerontológica. O principal objetivo da gerontologia não consiste em prolongar a vida dos velhos, mas em evitar o envelhecimento prematuro, retardar o processo de envelhecimento e reduzir ao mínimo suas perdas e incapacidades. Antes de se chegar à idade da velhice ou ao estado de velhice (65 anos, pelo critério estatístico), passa-se pelo processo de envelhecimento. O processo de envelhecimento precede o estado de velhice e a ele conduz. O processo de envelhecimento conduz à velhice biológica; o tempo transcorrido conduz à velhice cronológica. Cada ser vivo possui duas idades: uma traduzida pelas unidades de tempo vividas, ou idade cronológica; a outra, traduzida pela *rate of living*, ou idade biológica (ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional, 1987, p. 5314).

Coutinho (s/d, p. 1232) chama a atenção para este processo quando o interage com a mudança de idade das pessoas, dizendo que

à medida que a idade avança, os tecidos tornam-se mais rígidos e menos elásticos, os ossos mais frágeis e os ligamentos menos flexíveis, de tal maneira que as contorções do corpo e dos membros, como os exercícios ginásticos, se tornam impossíveis. Na idade média da vida deposita-se gordura debaixo da pele, gordura esta que é reabsorvida na velhice, deixando a pele enrugada. A deposição de gordura também se dá nos órgãos internos, como por exemplo, o coração, enfraquecendo a sua atividade. A pele torna-se delgada e mal lubrificada e os seus vasos não reagem convenientemente ao calor e ao frio, tornando a pessoa muito sensível ao último. A alteração principal dá-se nos vasos sanguíneos... [...] Este espaçamento do cérebro e o subsequente estreitamento do seu calibre, provocando uma diminuição da irrigação sanguínea do cérebro, é uma das principais causas do enfraquecimento mental dos velhos.

Apesar do desenvolvimento alcançado, segundo a visão de Sá (1999, p. 224), a gerontologia pretende intervir no processo de envelhecimento, mas que até hoje, pode ser considerada e tratada na prática, como uma especialização, o que ocorre também com a geriatria. Não se tem o profissional da gerontologia ou geriatria com formação específica nestas áreas de conhecimento, mas o médico, o assistente social, o psicólogo, a enfermeira e outros profissionais especializados através de cursos ministrados por sociedades científicas ou cursos de pós-graduação em

universidades. Não existe um curso de graduação em gerontologia/geriatria, nem tampouco uma profissão reconhecida legalmente.

A gerontologia abrange os conceitos de “geriatria” e de “eugeria”. *Geriatrics* é o ramo da medicina que cuida do estudo e tratamento dos idosos doentes e da prevenção das doenças comuns à idade da velhice. *Eugeria* é o ramo do conhecimento humano que ensina a envelhecer acertadamente, a envelhecer com sabedoria. Enquanto a geriatria cuida apenas de pacientes geriátricos, a gerontologia e a eugeria cuidam de gerontinos não doentes, visando preservar-lhes o valor humano e defendendo princípios de axiologia do envelhecimento (ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional, 1987, p. 5314). De forma *stricto sensu*, o dicionário Houaiss (2001, p. 1447) define geriatria como a especialidade médica que estuda e trata das doenças ligadas ao envelhecimento.

Coutinho (s/d, p. 1062) define geriatria de forma abrangente, como aquele “ramo da medicina que estuda os problemas relacionados com a velhice, incluindo os problemas clínicos do envelhecimento e da senilidade”. Já Paciornik (1978, p. 2820), como a “parte da medicina que trata das doenças da velhice”. Da mesma forma, Delamare (1984, p. 481) a define, simplesmente, como o “ramo da medicina que se ocupa das doenças dos velhos”.

O desenvolvimento de conhecimentos específicos voltados para o campo da velhice nas áreas da medicina, do serviço social e da sociologia, contribuiu para a construção do ramo científico denominado gerontologia, que se configura como uma nova realidade no mundo das ciências voltado, especificamente, ao estudo da estrutura do processo de envelhecimento (SÁ, 1999, p. 225).

Portanto, segundo essa autora, pode-se depreender que a gerontologia e a geriatria possuem campos de atuação que caminham interligados por conceitos e ações, não apenas nas áreas de estudo, mas para uma intervenção no objeto fonte (idoso) entre os dois ramos, de modo tal que a gerontologia estuda o idoso do ponto de vista científico em todos os seus aspectos, físicos, biológicos, psíquicos e sociais, sendo responsável pelo atendimento global. Por outro lado, a geriatria, que se ocupa do aspecto médico do idoso, pode ser considerada como parte da gerontologia (SÁ, 1999, p. 225).

A dupla problemática, envelhecimento/velhice, além da relação aceleração/retardamento, guarda entre si uma relação qualitativa, como a dinâmica

e a estática (Física). A problemática do envelhecimento investiga a velocidade dos mecanismos de envelhecimento e seu desenvolvimento. A problemática da velhice estuda apenas a situação do velho em seus aspectos: física, psicológica e social (ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional, 1987, p. 5314).

Ao se considerar a idade avançada, supõe-se que a mesma resulta simplesmente de um implemento de uma certa idade, adentrando-se deste modo ao campo de estudo da velhice. Debert (1999, p. 42), baseando-se nas teorias da atividade e do desengajamento, ambas no campo da gerontologia social do final da década de 1960, afirma que a velhice é definida como

um momento de perda de papéis sociais e trata-se de entender, nos dois casos, como se dá o ajustamento pessoal a essa situação definida como de perda e medir o grau de conformidade e o nível de atividade dos idosos. Enquanto a teoria da atividade considera mais felizes os idosos que encontraram atividades compensatórias permanecendo ativos, a outra teoria vê, no desengajamento voluntário das atividades, a chave do envelhecimento bem-sucedido.

Ainda para Debert (1999, p. 44), a partir dos anos 70 o interesse dos pesquisadores por novos modelos e conceitos sobre o processo de envelhecimento, implicou em revisão dos pressupostos até então existentes, a saber:

- a) a visão de que nas sociedades pré-industriais os velhos eram membros ativos e valorizados de uma família extensa em que as diferentes gerações conviviam na mesma unidade doméstica;
- b) a consideração que a interação intensa com a família é crucial para o bem-estar na velhice;
- c) a suposta homogeneidade da experiência de envelhecimento diante das diferenças de classe e etnicidade.

O pressuposto definido na alínea “a” corrobora a ideia de que o *status* social dos idosos nas sociedades tradicionais era mais alto e prestigiado do que nas sociedades modernas.

As revisões desses pressupostos foram fundamentais para o pensamento contemporâneo, criando-se as imagens de uma sociedade cujas formas de controle se fundamentam cada vez mais na idade cronológica ou que as diferenças de idade tendem a ser apagadas e a velhice é somente uma questão de autoconvencimento

(DEBERT, 1999, p. 44). Se no caso dos idosos é a idade cronológica que estabelece um elo entre as pesquisas sobre o envelhecimento, pode-se considerar na categoria de “velhos” os indivíduos com 60 anos ou mais, conforme dispõe o art. 2º da Lei nº 8.842/94 (BRASIL, 1994).

É importante salientar algumas terminologias de uso corrente e também aquelas contidas no item 6 do anexo da Portaria MS-GM nº 1.395/99. A Política Nacional de Saúde do Idoso esclarece os significados dos diferentes termos citados e que se relacionam com o tema objeto da pesquisa:

Ação terapêutica: processo de tratamento de um agravo à saúde por intermédio de medidas farmacológicas e não farmacológicas, tais como: mudanças no estilo de vida, abandono de hábitos nocivos, psicoterapia, entre outros.

[...]

Autodeterminação: capacidade de o indivíduo poder exercer sua autonomia.

Autonomia: é o exercício da autodeterminação; indivíduo autônomo é aquele que mantém o poder decisório e o controle sobre sua vida.

Capacidade funcional: capacidade de o indivíduo manter as habilidades físicas e mentais necessárias para uma vida independente e autônoma; a avaliação do grau de capacidade funcional é feita mediante o uso de instrumentos multidimensionais.

[...]

Cuidador: é pessoa, membro ou não da família, que com ou sem remuneração, cuida do idoso doente ou dependente no exercício das suas atividades diárias, tais como a alimentação, higiene pessoal, medicação de rotina, acompanhamento aos serviços de saúde ou outros serviços requeridos no cotidiano [...], excluídas as técnicas por procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas, particularmente na área da enfermagem.

Deficiência: expressão de um processo patológico, na forma de uma alteração de função de sistemas, órgãos e membros do corpo que podem ou não gerar uma incapacidade.

Demência: conceitua-se como uma síndrome progressiva e irreversível, composta de múltiplas perdas cognitivas adquiridas, que ocorrem na ausência de um estado de confusão mental aguda; as funções cognitivas que podem ser afetadas pela demência incluem a memória, a orientação, a linguagem, a práxis, a agnosia, as construções, a prosódia e o controle executivo.

Envelhecimento: uma etapa da vida em que há um comprometimento da homeostase, isto é, o equilíbrio do meio interno, o que fragilizaria o indivíduo, causando uma progressiva vulnerabilidade do indivíduo perante a uma sobrecarga fisiológica.

Envelhecimento saudável: é o processo de envelhecimento com preservação da capacidade funcional, autonomia e qualidade de vida.

Dependência: é a condição que requer o auxílio de pessoas para a realização de atividades do dia a dia.

[...]

Idoso: a Organização das Nações Unidas, desde 1982 considera idoso o indivíduo com idade igual ou superior a 60 anos; o Brasil, na Lei nº 8.842/94, adota essa mesma faixa etária (art. 2º, Capítulo I).

Incapacidade: quantificação da deficiência; refere-se à falta de capacidade para realizar determinada função na extensão, amplitude e intensidade consideradas normais; em gerontologia, diz respeito à incapacidade funcional, isto é, à perda da capacidade de realizar pelo menos um ou mais de um ato de vida diária.

[...]

Síndrome: conjunto de sinais e sintomas comuns a diversas enfermidades (BRASIL, 1999).

De forma análoga, pode-se conceituar voluntariado, entidade filantrópica e filantropia, os quais possuem diferentes definições, mas que complementam o entendimento dos termos anteriores.

Para Biasioli (2002, p. 35), voluntariado é a “atividade prestada em prol de um bem social, sem a expectativa de qualquer contrapartida financeira”.

Já entidade filantrópica “trata-se de uma entidade sem fins lucrativos criada com o propósito de produzir o bem” (BIASIOLI, 2002, p. 35).

Filantropia pode ser conceituada como “um profundo amor pela humanidade, desprendimento, generosidade para com outrem; caridade” (HOUAISS, 2001, p. 1341). Mas, em sua essência invoca um amor superior em prol de um ser desvalido, o que permite definir a filantropia como *uma ação caritativa de doação permanente praticado em período de tempo contínuo, sem qualquer remuneração ou vantagem financeira ou material*⁶.

Vitimizar, segundo Séguin (2001, p. 51), “é deixar desatendido qualquer direito básico do homem, nele incluídos os Direitos Humanos, os Direitos Fundamentais agasalhados na Constituição e os princípios densificadores do Estado Democrático”. Nesse sentido, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República editou trabalho intitulado “Estatuto do idoso – dignidade humana em foco” (400 exemplares), ano de 2013, cujo enfoque visa retificar a imagem negativa e estereotipada da velhice como uma tarefa cultural e educativa que deve estar no centro das políticas que possam assegurar uma verdadeira qualidade de vida (ESTATUTO..., 2013). Além da Constituição Federal colocar como foco a dignidade da pessoa humana, independentemente da faixa etária, para os idosos este deve

⁶ Definição dada pelo autor.

provocar uma postura crítica reflexiva em relação aos direito da população idosa, conjuntamente com o Estatuto do Idoso e a Política Nacional do Idoso.

Moraes (2002a, p. 22) interpreta a seguridade social como área abrangente de apoio à coletividade e como ramo do direito com princípios e normas próprias, constituindo-se como o gênero do qual são espécies a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde. Desta forma, não há como confundir, nem conceitualmente, o limite de atuação de cada uma.

O Direito da Seguridade Social pode ser definido como

um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (MORAES, 2002a, p. 44).

As regras que versam sobre essa matéria estão contidas nas Leis nº 8.212/91 e 8.213/91 e suas alterações. Na Constituição Federal, a seguridade social encontra-se no Título VIII – Da Ordem Social, regulada nos arts. 194 a 204 (BRASIL, 1988).

Para Moraes (2002a, p. 302), Previdência Social

é o segmento da Seguridade Social, composta de um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, quando ocorrer certa contingência prevista em lei.

Cabe mencionar que os princípios da Previdência Social estão previstos no art. 2º da Lei nº 8.213/91, sendo regulamentado pelo Decreto nº 3.048/99, e na Lei Maior nos arts. 201 e 202.

A Assistência Social, disposta no texto constitucional nos arts. 203 e 204 e cuja organização está prevista na Lei nº. 8.742/93,

é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer uma política social aos hipossuficientes, por meio de atividades particulares e estatais, visando à concessão de pequenos

benefícios e serviços, independentemente de contribuição por parte do próprio interessado (MORAES, 2002a, p. 486).

A Saúde está regulada no art. 196 do dispositivo constitucional, que reafirma ser a saúde um direito de todos e um dever do Estado, sendo “garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços pra promoção, proteção e recuperação”, cita Moraes (2002a, p. 505). O autor também menciona que instituem o Sistema Único de Saúde as Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90, que o art. 2º da Lei nº 8.212/91 regula o direito à saúde e o art. 199, § 2º da Norma Ápice diz que não poderão ser destinados recursos públicos para instituições privadas que tenham fins lucrativos, enquanto que ao contrário, as entidades privadas sem fins lucrativos, poderão receber auxílio ou subvenção do Poder Público (p. 508).

A expressão “vigilância sanitária”, por sua vez, pode ser entendida como “um conjunto de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e da circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde” (MORAES, 2002a, p. 511). A vigilância sanitária tem como controle:

- a) bens de consumo que direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e os processos, da produção ao consumo;
- b) prestação de serviços que relacionam direta ou indiretamente com a saúde.

Outro conceito importante é o de “utilidade pública”. Qualquer entidade beneficente sem fins lucrativos de assistência social pode ser reconhecida como de “utilidade pública” pelos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal. Rafael (1997, p. 301) afirma que utilidade pública pode ser definida como

o conjunto de condições, pelo qual o Estado reconhece em uma entidade de caráter assistencial ou cultural qualidades que a tornam de interesse coletivo, fazendo jus a ser auxiliada financeiramente pelo Estado. Portanto, a utilidade pública é o proveito ou a vantagem que uma entidade jurídica sem fins lucrativos oferece à sociedade no sentido de satisfazer uma necessidade coletiva de ordem pública.

Assim, para esse autor, qualquer entidade de ordem privada que possua estes requisitos, tem o direito de ver reconhecida sua condição de utilidade pública junto ao Poder Público, em seus três níveis. Reconhecido o caráter de utilidade pública de uma entidade, este certificado cria a condição imprescindível para que a entidade se habilite ao recebimento de subvenções e auxílios financeiros do Poder Público podendo gozar de determinadas isenções fiscais (p. 302).

O Decreto nº 50.527/61 do Poder Executivo Federal, elencou alguns dispositivos para nortear o pedido de declaração de utilidade pública das entidades requerentes. Posteriormente a matéria passou a ser regida pela Lei nº 8.212/91, sendo regulamentada pelo Decreto nº 752/93, no qual se define entidade beneficente de assistência social como segue:

Art. 1º. – Considera-se entidade beneficente de assistência social, para fins de concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos de que trata o art. 55, inciso II, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a instituição beneficente de assistência social, educacional ou de saúde, sem fins lucrativos, que atue, precipuamente, no sentido de:

I – proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice;

II – amparar crianças e adolescentes carentes;

III – promover ações de prevenção, habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência;

IV – promover, gratuitamente, assistência educacional ou de saúde.

Cabe aqui ressaltar que se adota neste estudo o conceito de associação como forma jurídica de enquadramento adequada para uma entidade beneficente sem fins lucrativos de assistência social. O art. 44 do Código Civil diz expressamente que as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos enquadram-se como associações (BRASIL 2002).

Pode-se, pois, definir “associação” (*universitas personarum*) como uma pessoa jurídica criada a partir da união e esforços de pessoas em torno de um propósito que não tenha finalidade lucrativa (SZAZI, 2006, p. 27). Associações possuem caráter privado pela sua constituição, embora com atendimento direcionado ao interesse público.

O Código Civil, em seu art. 54, inciso IV, dispõe que, sob pena de nulidade, o Estatuto Social de uma associação deverá conter as fontes de recursos para sua manutenção (BRASIL, 2002). Estas fontes podem ser diretas (auxílios, subvenções,

parcerias, doações, outros) ou indiretas (orçamento público). A partir do momento que os recursos públicos são agregados às fontes geradoras como um meio financeiro de manutenção da entidade sem fins lucrativos, pode-se interpretar que a associação passa a constituir-se pessoa jurídica de direito privado e de direito público, cumprindo as mesmas regras existentes para as empresas públicas. Assim sendo, o art. 74, inciso II, concomitantemente com o art. 70, ambos da Constituição Federal, dispõem que os três Poderes manterão um sistema legal de controle com a avaliação dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da aplicação dos recursos públicos pela entidade de direito privado (BRASIL, 1988). A adição de recursos públicos aos recursos privados necessários à manutenção da entidade beneficente de assistência social sem fins lucrativos, passam a ter uma característica mista como fonte de entrada de recursos o que, para o Direito Administrativo, esta entidade passa a ser considerada um ente público-privado.

Ao adotar tal sistema jurídico de entidade beneficente sem fins lucrativos de direito privado, mas também tendo como fonte de recursos o setor público, nota-se o primeiro conflito de normas entre as ações governamentais e as entidades assim constituídas, já que o art. 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal, dispõe ser vedada a interferência estatal no funcionamento de associações. Concomitantemente, consiste em direitos das associações definidos pela Carta Maior:

[...]

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

[...].

Analogamente, o Código Civil dispõe no Capítulo II, arts. 53 a 61, a estrutura jurídica de formação de uma associação, estabelecendo no art. 53, *caput* e parágrafo único, que “Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos. Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos” (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, asseveram Nery e Nery (2002, p. 36) que “as associações não se formam por contrato, mas pela união de pessoas, sem direitos e obrigações recíprocos”. Para os autores, diferentemente, as pessoas que celebram contrato de sociedade se obrigam reciprocamente a contribuir, com bens e serviços para o exercício da atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados, como prescreve o art. 981 da Lei Civil. Afirmam os autores que, no entender desse artigo, “a sociedade se forma por contrato plurilateral”. Assim, preconizam que “a associação não é sociedade e não visa lucro”.

Tal distinção de nomenclatura pode ser verificada no inciso I do art. 54, inciso I: “a denominação, os fins e a sede da associação”, que trata da denominação ou da firma adotada pela associação, em conformidade com o art. 1.155, *caput* e parágrafo único, ambos do Código Civil, nos quais para o exercício de empresa, equiparam-se as denominações das sociedades simples, associações e fundações, conforme apresentam Nery e Nery (2002, p. 384):

Art. 1.155 Considera-se nome empresarial a firma ou a denominação adotada, de conformidade com este Capítulo, para o exercício de empresa.

Parágrafo único. Equipara-se ao nome empresarial, para efeitos da proteção da lei, a denominação das sociedades simples, associações e fundações.

De forma análoga, Diniz (2002, p. 682) define o nome empresarial como

a firma ou denominação social com que o empresário, a sociedade empresária, e também, por equiparação, a sociedade simples, a associação e a fundação se apresentam no exercício de suas atividades, visto ser seu elemento de identificação.

Moraes (2003, p. 170) afirma que os requisitos para a existência de uma associação como pessoa jurídica “depende somente do ato voluntário de seus membros e não do reconhecimento do Estado [...]” e acrescenta que este ente público “não pode limitar a existência de associação, salvo em casos previstos na Constituição, podendo tão só estabelecer requisitos para classificação das associações em diversas categorias [...]” (p. 170). O autor ressalta que a interferência arbitrária do Estado pode acarretar as seguintes responsabilidades: a. de natureza penal – crime de abuso de autoridade, Lei nº 4.898/65; b. crime de

responsabilidade de natureza político-administrativa, Lei nº 1.079/50; e c. de natureza civil – indenizações por danos materiais e morais (p. 170).

Jurisprudência nesse sentido pode ser encontrada no Ementário do Superior Tribunal de Justiça 06/280:

STJ –‘A Constituição assegura plena liberdade de associação. Não podem prevalecer as restrições da Lei nº 6.251/75 face à Constituição Federal de 1988. Ninguém é obrigado a associar-se ou permanecer associado. As associações são dotadas de autonomia de organização e funcionamento’ (1ª Seção – MS nº 1.291-0/DF rel. Min. Garcia Vieira).

Neste estudo, pelo modelo adotado, entende-se que associação sem fins lucrativos quando se organiza sob a forma de sociedade por contribuição espontânea, é uma pessoa jurídica de direito privado que visa satisfazer a finalidade definida pelo seu objeto estatutário, como o de amparo à velhice (asilar). De acordo com Reale (2002, p. 243), depreende-se daí que, em regra, o tipo de atividade dá qualificação jurídica a uma entidade e não a sua forma.

CAPÍTULO II

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO IDOSO

“Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Maria Paula Dallari Bucci⁷

2.1 Estado e Direito: evolução conceitual no tempo

As deficiências da sociedade e da política na Idade Média determinaram as características do Estado Moderno. Este novo tipo de Estado surge da busca da unidade e que recai sobre a figura do soberano, que detinha o comando sobre determinado espaço territorial.

Ao final do Estado Moderno instaura-se o Estado de Direito, que se estrutura sobre os princípios da legalidade, igualdade e separação dos poderes. O liberalismo predomina com a proteção dos direitos individuais, de liberdade, garantidas por instrumentos constitucionais. Pode-se dividir este período em duas concepções distintas: aspecto jurídico e aspecto econômico.

A concepção clássica do Estado de Direito, sob o aspecto jurídico, segundo Di Pietro (1991, p. 15), tem como pontos fundamentais:

- a) a liberdade dos cidadãos, com direitos fundamentais, universais e inalienáveis;
- b) princípio da legalidade, que vincula a Administração Pública à lei;
- c) princípio da justicialidade que cria um órgão de decisão para litígios;
- d) princípio da igualdade, todos iguais perante à lei;
- e) concepção substancial de direito, com caráter de justiça devido à natureza do homem.

Sob o aspecto econômico este período corresponde aos anseios de poder da burguesia que consolida sua força econômica ante uma aristocracia em decadência,

⁷ BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

concomitantemente com o monarquismo absolutista. Portanto, o liberalismo defendia:

- a) ampla liberdade individual;
- b) democracia representativa com separação e independência entre os três poderes;
- c) direito à propriedade;
- d) a livre iniciativa e a concorrência em busca do progresso social.

É o princípio do *laissez faire*, em que não há lugar para a ação econômica do Estado. Somente livre do Estado poderá o *homo economicus*, alcançar o lucro máximo.

Em meados do século XIX, com o desenvolvimento da economia capitalista e a formação dos monopólios, os princípios do liberalismo econômico contradizem-se com a nova realidade econômica, com renda concentrada e o direito à propriedade.

A partir da Primeira Guerra Mundial acentuaram-se as crises cíclicas do capitalismo, quando o Estado passa a intervir em alguns segmentos como agente orientador. John Maynard Keynes⁸ redefine os pressupostos da economia clássica, mostrando o novo realinhamento do sistema econômico com a participação do Estado, com novas diretrizes na evolução capitalista.

Nesse período, surge nos Estados Unidos a ideia do “New Deal” com o Welfare State (1933-1939), que se consolida após a Segunda Guerra Mundial, como o Estado Social. Passa-se a atribuir, definitivamente, ao Estado o poder de intervir na ordem econômica e social, em busca do princípio da igualdade, atrelando definitivamente a teoria keynesiana da participação do Estado como agente catalisador.

No entanto, a ideia de liberdade decorrente do fim da Segunda Grande Guerra, trouxe de volta o sentimento de democracia, representado pelo Estado Democrático, cuja base conceitual traz implicitamente a noção de governo do povo. O Estado Democrático teve sua origem no século XVIII, tendo atualmente implícito em seu conceito, os valores fundamentais da pessoa humana, como também o

⁸ John Maynard Keynes (1883-1946) economista inglês, professor em Cambridge, redator do jornal *Economic Journal* (1911), membro da Sociedade Real de Economia (1913), representante inglês em Bretton Woods (1944), Presidente do FMI – Fundo Monetário Internacional (1946). Obra principal do autor: *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936).

modus operandi do Estado para manutenção destes valores (DALLARI, 1998, p. 145).

Para Di Pietro (1991, p. 30), essa nova visão de Estado Democrático de Direito “foi adotada, entre outros, pela Constituição alemã (de 1949), espanhola (de 1978), portuguesa (de 1976) e brasileira (de 1988)”. Assim, a influência dessa nova tendência, atinge o direito brasileiro na formulação do novo texto constitucional de 1988, fazendo constar no art. 1º da Lei Maior que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Complementa Di Pietro (1991, p. 31) que o Brasil adotou os mesmos princípios da Constituição alemã:

- a) Estado Democrático;
- b) Estado Federativo;
- c) Estado Social;
- d) Estado de Direito.

2.2 Estado de Direito

Ferreira Filho (1999b, p. 4) menciona que “quando o Estado está submetido ao império do Direito, denomina-se Estado de Direito”. Em sua exposição, complementa seu raciocínio esclarecendo que este Estado, em sua forma típica e original, caracteriza-se pelo reconhecimento de que o Poder é limitado por um Direito superior. Ademais, o autor assevera que

este Direito superior, e, mormente, as liberdades que o explicitam, é garantido pelas Constituições. Estas se destinam a limitar o Poder, a fim de em última análise, proteger a liberdade. Definidas por um poder logicamente pré-estatal - o poder constituinte, emanação da

liberdade dos homens que se põem em sociedade para melhor defesa de seus direitos, estabelecem elas o estatuto do Poder estatal. Assim, nenhum órgão, ou agente do Estado, por mais alta que seja a sua hierarquia, detém qualquer poder senão o que advém da Constituição, e o tem de exercer rigorosamente pelo modo nesta definido (p. 4).

Como estatuto do Poder e garantia das liberdades, a Constituição possui condição de validar todo e qualquer ato que órgãos estatais emitam, não podendo ser alterada por estes. Conseqüentemente, todo ato torna-se inválido quando praticado ao arpejo da Constituição (FERREIRA FILHO, 1999b, p. 4).

Dois aspectos se entrelaçam na Constituição na visão de Ferreira Filho, (1999b, p. 19). O primeiro aspecto imprime ao Estado uma organização reta, impedindo abusos, sem que haja violação pelos órgãos estatais dos direitos do homem. O segundo aspecto é que essa organização reta põe o Estado a serviço da sua finalidade precípua, a defesa desses direitos na vida social cotidiana.

Neste contexto Ferreira Filho (1999b, p. 19) descreve de forma nítida que “se as Constituições organizam e restringem os poderes do Estado, as leis, por um lado, delimitam a liberdade dos indivíduos, enquanto, por outro lado, estabelecem a própria pauta de atuação dos órgãos estatais superiores”. Dessa forma, ressalta-se que qualificada como lei, é essencial que seu conteúdo contemple todos os casos de mesma natureza, independentemente do tipo de pessoas, mas aplicando-se a todos os indivíduos que se achem nas mesmas condições da obrigação legal.

Segundo Ferreira Filho (1999b, p. 23), num Estado submetido ao Direito, a atuação do Poder tem como pauta a lei, obedecendo ao princípio de legalidade, do qual decorre também o princípio da igualdade, que juntos atuam no campo da justicialidade. Acrescente-se, conforme Bastos (1996, p. 24), o princípio da legitimidade e, por se tratar neste estudo de atos normativos públicos e privados, incluem-se também o princípio da moralidade⁹ e o princípio da dignidade da pessoa humana¹⁰.

Bastos (1996, p. 23) compreende que esses princípios constituem ideias gerais e abstratas, que expressam em maior ou menor escala todas as normas.

⁹ Incluído pelo autor neste estudo, visto tratar-se da administração de entidade filantrópica sem fins lucrativos, ou seja, à luz da responsabilidade civil.

¹⁰ Título I – Dos Princípios Fundamentais, art. 1º, inciso III, da Lei Maior de 1988, considerado pelo autor como um princípio inerente ao trato dos idosos em instituições beneficentes.

Pode-se dizer que cada área do direito é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem seu núcleo central. Daí por que todas as normas que compõem o direito devem ser estudadas, interpretadas, compreendidas à luz desses princípios. Não se faz aplicação isolada do princípio; ele se concretiza sempre através de normas nas quais devem-se ler os princípios, isto é, deve-se reconhecer que eles são critérios, do ponto de vista da interpretação, supra ordenados às próprias normas que compõem o campo de estudo, no caso.

Salienta Bastos (1996, p. 24) que a

função importante dos princípios é fornecer critérios de interpretação para as normas. Os princípios entre si se contrabalançam; deve-se procurar o equilíbrio entre eles, já que por vezes se chocam. Na relação do princípio com a norma, deve-se interpretar a norma inteiramente de acordo com o princípio.

Neste estudo, por oportuno, abordam-se os princípios da legalidade, da igualdade, da justicialidade, da legitimidade, da moralidade e da dignidade da pessoa humana.

2.2.1 Princípio da legalidade

Esse princípio, de acordo com Bastos (1996, p. 24),

entronca-se com a própria noção de Estado de Direito. Estado de Direito é aquele que se submete ao próprio direito que criou, razão pela qual não deve ser motivo de surpresa constituir-se o princípio da legalidade um dos sustentáculos fundamentais do Estado de Direito.

Di Pietro (1991, p. 40) reafirma este conceito e complementa em relação à administração Pública, quando diz textualmente que

no Estado de Direito, que tem como um dos alicerces o princípio da legalidade, todos os poderes que a Administração Pública exerce são limitados pela lei, de forma a impedir os abusos e arbitrariedades a que as autoridades poderiam ser levadas.

Em seguida, a autora acrescenta que o princípio da legalidade surge como garantia de equilíbrio entre os poderes de autoridade que a administração exerce e os direitos individuais assegurados pelo ordenamento jurídico (p. 40).

É na legalidade que os indivíduos encontram o fundamento das suas prerrogativas, assim como a fonte de seus deveres. É princípio, pois, genérico do nosso direito esculpido como direito fundamental (CF, art. 5º, II) (BASTOS, 1996, p. 25).

Encarado do ângulo do indivíduo, contém o princípio da legalidade a afirmação da liberdade como regra geral segundo Ferreira Filho (1999b, p. 23). Decorre deste princípio que o homem está obrigado a fazer somente o que a lei lhe determina. Se o homem está exclusivamente obrigado a fazer o que a lei impõe, se ele não está obrigado a fazer o que ela não lhe impõe, se todas as suas obrigações hão de ter como fonte à lei, o próprio Estado não lhe pode reclamar o que não está previsto em lei. O Executivo não lhe pode exigir uma conduta que já não esteja definida em lei, o Judiciário não lhe pode impor sanção que já não esteja definida em lei, o próprio Legislativo não lhe pode nada prescrever senão por meio de uma lei (FERREIRA FILHO, 1999b, p. 24).

2.2.2 Princípio da igualdade

Esse princípio consiste em dar a cada um o que lhe é devido, segundo uma determinada igualdade. Fixa-se pela máxima de que todos são iguais perante a lei, ou seja, o Direito é um só para todos os homens, vedadas as discriminações e os privilégios, afirma Ferreira Filho (1999b, p. 28).

O princípio constitucional de igualdade mostra o significado da uniformização do estatuto jurídico para todos os homens. É a igualdade perante o direito em geral, perante o direito como sistema e disto resulta a proibição de que, em razão de nascimento, raça, credo ou de convicções políticas, se estabeleçam distinções quanto ao estado jurídico ou se criem privilégios, de qualquer espécie (FERREIRA FILHO, 1999b, p. 28).

2.2.3 Princípio da justicialidade

Para que haja a garantia do sistema de Poder e a aplicabilidade dos princípios da legalidade e legitimidade no Estado de Direito, surge o Princípio da Justicialidade. Este tem função implícita de justiça decorrente da mensurabilidade

das várias formas de manifestações de poder do Estado na solução de todas as espécies de litígios (FERREIRA FILHO, 1999b, p. 31).

O campo de preferência da justicialidade é a aferição da legalidade. Toda questão de legalidade deve ser resolvida segundo um procedimento litigioso. Inclui também o exame do princípio da legalidade. Pelo procedimento litigioso a lei deve atender à exigência de justiça de tratar igualmente os casos iguais, desigualmente os desiguais.

2.2.4 Princípio da legitimidade

Por natureza, a Constituição é a primeira lei positiva. Ferreira Filho (1999b, p. 82) explica que, por ser a Lei Maior a fonte de Direito positivo como criadora dos poderes constituídos, ela impõe uma obediência do Direito e fixa procedimentos para manter os Poderes e seus órgãos secundários. A supremacia da Constituição se impõe por dois aspectos, para Ferreira Filho (1999b, p. 82):

- Material – o conteúdo de uma lei estabelecida pelo Poder Legislativo, ou de um ato qualquer dos Poderes, não pode contrariar o conteúdo das normas constitucionais.
- Formal – fixa a organização, a estrutura, a composição, as atribuições, o procedimento dos Poderes (órgãos superiores do Poder); estes nada podem senão pelo modo que prevê a Constituição.

Fato constante na vida das associações beneficentes tornou-se a ingerência dos poderes institucionais no controle administrativo, no manuseio de medicamentos, nas regras de assistência à saúde e na cobrança burocrática de informações, como ação de poder de polícia. Tais procedimentos contrariam a norma constitucional em seu art. 5º, inciso XVIII, atingindo-se o estado de direito da instituição filantrópica de direito privado. Assim expressa o referido dispositivo constitucional: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada à interferência estatal em seu funcionamento”.

Ferem-se, também, dispositivos da Lei nº 8.842/94, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, no art. 8º, inciso V e parágrafo único, e art. 10, *caput*, inciso I, letra e; inciso II, letras a e h (Anexo B).

2.2.5 Princípio da moralidade

Aranha e Martins (1999, p. 274) conceituam a moral como o “conjunto das regras de conduta admitidas em determinada época ou por um grupo de homens. Nesse sentido, o homem moral é aquele que age bem ou mal na medida em que acata ou transgide as regras do grupo”.

Evidentemente, a análise dos valores das regras exige do homem uma consciência crítica, denominada consciência moral. O conjunto de exigências e formas contidas nestas regras aceitas pela consciência moral, define o valor moral dos nossos atos. Segundo Aranha e Martins (1999, p. 276) o ato moral pode ser:

- a) normativo – são as normas ou regras de ação e os imperativos que enunciam o “dever ser”;
- b) fatural – são os atos humanos enquanto se realizam efetivamente.

A Constituição brasileira de 1988 (art. 37) representa um avanço ao enunciar o princípio da moralidade como um dos pilares da administração pública, além de constituir fundamento para a propositura de ação popular (art. 5º, inciso LXXIII). Princípio que pode ser considerado como o mais relevante e prevalente aos demais proclamados (NALINI, 2001, p. 86).

De acordo com Moraes (2002b, p. 101), ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como eixo central da atuação da Administração Pública, o Texto Constitucional igualmente consagra a necessidade de proteção à moralidade e responsabilidade do homem público administrador de atos de improbidade, amoral ou imoral, conforme § 4º do art. 37. A Ordem Social mostra-se outro título repleto de deveres morais e éticos. A garantia do primado do trabalho e da justiça social torna-se um dever de se financiar a seguridade social, para tutelar os interesses do recluso, do idoso e do acidentado¹¹.

Meirelles (2003, p. 87) lembra que a moralidade administrativa é um pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública, quando diz que o “agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta”.

¹¹ Artigos 193, 195, 198 (inciso III), 201 (incisos I e III) da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O Estado (nos três níveis de Governo) tem a obrigação de se conduzir à luz da moralidade administrativa. Em todas as suas manifestações não poderá transigir com o “princípio da moralidade”, seja no desempenho de suas funções primárias, seja na área de atuação na qual incorpora a concepção de Estado que busca o bem-estar social.

Para o bom desempenho das funções e para o alcance de suas finalidades, que é à busca do interesse público, a Administração Pública através dos seus diversos poderes, tem a supremacia em relação aos administrados. Esta posição hierárquica superior deve espelhar as regras básicas de um Estado de Direito, vislumbrando o interesse público e não a confundindo com medida arbitrária (MORAES, 2002b, p. 131).

2.2.6 Princípio da dignidade da pessoa humana

O princípio da dignidade humana aparece no período helenista, quando os filósofos gregos se ocupavam predominantemente com questões morais e éticas entre eles, destacando-se a *escola estóica* (estoicismo). A origem desta escola de pensamento data da época de Zeno de Citrium (336-264 a.C.), que propõe uma austera filosofia ética baseada no dever do indivíduo de preservar a dignidade e a razão, desprezando os prazeres em geral por considerá-los fonte de muitos males.

Desse modo, os direitos fundamentais do homem surgem como fusão de várias experiências de vida dos seres humanos durante séculos. Do conhecimento adquirido resultou um ponto fundamental em comum: o da necessidade de limitar e controlar os abusos de poder do Estado e de seus órgãos subordinados e da consagração da aplicabilidade dos princípios da legalidade e de igualdade perante este Estado (MORAES, 2003, p. 19), mas direcionando-se, basicamente, para a proteção da dignidade humana em seu sentido *lato sensu* (p. 22).

A dignidade da pessoa humana “é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida” afirma Silva (1999, p. 109). O autor acrescenta que se trata de um princípio concebido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais e que obriga a uma concreta valorização em seu sentido normativo do ponto de vista constitucional para todos os seres humanos, com o fim primeiro de assegurar a existência humana.

Moraes (2003, p. 60) conceitua a dignidade da pessoa humana como

um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Afirma o autor que duas concepções consagram a dignidade da pessoa humana na Lei Maior: a. direito individual de proteção ou relação ao Estado e demais indivíduos; e b. todos tem o mesmo tratamento digno.

Silva (1999, p. 98) revela que os princípios fundamentais, no Título I da Constituição Federal de 1988, visam essencialmente definir e caracterizar a coletividade política e o Estado e enumerar as principais opções políticas-constitucionais. Dessa visão, analisa e enquadra o princípio da dignidade da pessoa humana, como um princípio relativo ao regime político.

E acrescenta que, se partindo de uma ação imediata da aplicabilidade deste princípio, os efeitos são diretos e capazes de dar forma às relações políticos-constitucionais, já que uma ação imediata do princípio consistirá em um indutor como critério de interpretação e de integração, dando coerência geral ao sistema normativo (SILVA, 1999, p. 100).

Neste estudo, este princípio torna-se o principal esteio para entendimento da verdadeira ação filantrópica no amparo à velhice, procurando demonstrar como simples ações à dignidade do idoso através de entidade beneficente asilar de assistência social, podem ser desenvolvidas pelo Estado de forma profícua. Como bem salienta Barcellos (2002, p. 26),

a dignidade humana é hoje um axioma jusfilosófico e, além disso, no nosso sistema, um comando jurídico dotado de superioridade hierárquica. A saber: as pessoas devem ter condições dignas de existência, aí se incluindo a liberdade de desenvolverem-se como indivíduos, a possibilidade de participarem das deliberações coletivas, bem como condições materiais que as livre da indignidade [...].

Assim, não há que negar ao idoso meios legais, mesmo através de atendimento asilar, a conquista de sua cidadania. O envelhecimento não é sinônimo de pobreza, miséria, dependência, doença ou solidão, oriundos de ambiente deste modelo de atendimento.

2.3 Do processo legislativo

A Constituição, em sentido material estrito, compõe-se das normas positivas reguladoras do processo de produção de normas jurídicas gerais, particularmente do processo legislativo (NEVES, 1988, p. 87).

O processo legislativo pode ser definido, segundo Mota e Spitzcovsky (2001, p. 153), como “o conjunto de disposições constitucionais regulador do procedimento a ser obedecido pela Câmara, pelo Senado e pelo Presidente da República, quando da produção de atos normativos derivados diretamente da Constituição”.

As leis por mais perfeitas que sejam não podem ser tidas como imutáveis conforme o pensamento de Diniz (2001b, p. 55). Prosseguindo em seu entendimento, preconiza que as leis são “destinadas a regular as relações sociais e econômicas, devem acompanhar as contínuas transformações das idéias, o que vem exigir a mobilidade de suas fórmulas para adaptar o direito aos fatos” (p. 50).

A lei no Estado de Direito somente pode ser emanada pelo Poder Legislativo. O Estado de Direito pressupõe como forma organizacional à separação dos poderes e, portanto, a lei não pode ser declarada por outro Poder que não o Legislativo (FERREIRA FILHO, 1999b, p. 25). Para Neves (1988, p. 27), “a unidade do ordenamento jurídico, enquanto unidade formal, é inseparável da hierarquia das fontes de produção jurídica, diretamente vinculada, por sua vez, à hierarquização das autoridades produtoras de normas jurídicas”.

Lei, conforme definição de França (1995, p. 87), é entendida em sentido *lato sensu* “[...] de modo a abranger também os decretos, os regulamentos e os atos administrativos, como portarias, circulares, resoluções, ordens de serviço, etc., que visem solucionar injunções de caráter geral, ainda que dentro de um setor particular”.

Ferreira Filho (2001, p. 13), por sua vez, acentua que a multiplicação de leis

é fruto da extensão do domínio em que o governante se intromete, em razão das novas concepções sobre a missão do Estado. A lei é hoje onipresente. Não há campo da atividade humana, não há setor da vida humana, onde não esteja o governo a ditar regras. Seja para garantir a liberdade artística contra a cegueira da censura, seja para fixar as dimensões dos armários postos à disposição do operário [...].

Ainda segundo Ferreira Filho (2001, p. 14), a

crise da lei vem ligada à falência dos Paramentos como legisladores. É notório que os Paramentos não dão conta das necessidades legislativas dos Estados contemporâneos; não conseguem, a tempo e a hora, gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão solicitam. As normas que tradicionalmente pautam o seu trabalho dão – é certo – ensejo a delongas, oportunidade a manobras e retardamentos. Com isso, os projetos se acumulam e atrasam. E esse atraso, na palavra do governo, no murmúrio da opinião pública, é a única exclusiva razão por que os males de que sofre o povo não são aliviados.

Para Neves (1988, p. 74), a incompatibilidade normativa “decorre da inadequação ou desconformidade do procedimento efetivo de elaboração legislativa (plano do ser) ao conteúdo de norma constitucional prescritiva do processo legislativo (plano do dever ser)”.

Externa Ferreira Filho (2001, p. 16), por outro lado, seu pensamento quanto à função legislativa frente à força do Poder Executivo em promulgar leis, ao afirmar que “recusar o poder de legislar ao Executivo não evita que a democracia se veja em crise. Se a outorga desse poder ao Executivo, ameaça por dar ensejo ao arbitrário, essa recusa pode destruí-la”. E, comparando os Poderes Executivo e Legislativo, opina que

nenhuma forma de governo, democracia, inclusive, sobrevive à própria ineficiência. E a recusa do poder de legislar a quem, apesar de tudo, está em condições de exercê-lo com relativa eficiência, pode conduzir o governo à impotência e a democracia ao desastre.

No texto constitucional em vigor, a elaboração legislativa é regulada em seção especial (Título IV, Capítulo I, Seção VIII), intitulada “Do processo legislativo”. Abre-se essa seção pelo art. 59, que reza: “O processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis

ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções” (BRASIL, 1988).

Rivero (1996, p. 29) aponta que os atuais atos legislativos dispostos no art. 59 da CF/88 estão divididos em duas categorias: 1º. atos jurídicos de força constitucional: emendas à constituição; 2º. atos infraconstitucionais: leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos, resoluções e extraordinariamente mediadas provisórias que deverão ser convertidas em lei pelo Congresso Nacional, num prazo de 30 dias.

Mota e Spitzcovsky (2001, p. 143), em seu curso de direito constitucional, separam e analisam os termos contidos no art. 59 da Constituição Federal, acima citados, como espécies normativas separando-os em: 1. emendas à Constituição; 2. lei complementar; 3. lei ordinária; 4. lei delegada; 5. medidas provisórias e 6. decreto legislativo e resolução.

Reale (2002, p. 164) ressalta que o significado desses termos no contexto do processo legislativo a partir da Constituição de 1967, refere-se à

fonte legal, no sentido próprio dessa expressão, não é apenas a lei entendida nos moldes superados de uma dicotomia (constituição mais lei ordinária), mas todos os atos normativos abrangidos pelo processo normativo referido no art. 5º da Carta Maior.

E complementa sua lição preliminar de direito chamando a atenção para a inadmissibilidade de se tratar às fontes legais, pelas formas antigas de ensino comparativamente com as profundas inovações do atual sistema constitucional, visto que “a rigor a fonte legal é o processo legislativo”, tal como discriminado nas categorias normativas dispostas no art. 59, da Magna Carta (REALE, 2002, p. 165).

Manifesta-se Ferreira Filho (1999a, p. 201) afirmando que nenhuma das interpretações propostas para a expressão “processo legislativo”, no art. 59 da Constituição, parece plenamente satisfatória. Segundo seu pensamento, “faltou ao constituinte, segundo tudo indica, uma visão clara que essa sistematização não é simples”. Reale (2002, p. 164) lembra que esta disposição constitucional “manteve a terminologia e também a discriminação já constante do art. 46 da Ementa Constitucional nº 1, de 1969”.

O Poder Executivo tornou-se o mais frequente legislador, superando a previsão de um Poder Legislativo ligado à separação dos poderes. O ponto de

partida dessa evolução é possível de encontrar no poder regulamentar que sempre foi reconhecido ao Executivo (FERREIRA FILHO, 1999b, p. 50).

Diante do exposto, pergunta-se: o que é regulamento? De Plácido e Silva (2000, p. 694) o conceitua como

um ato administrativo que estabelece regras jurídicas, gerais e permanentes, determinando as medidas e meios ou se instituindo as providências para que se tornem efetivas as determinações legislativas. Por seu conteúdo, portanto, identifica-se com a lei, da qual difere basicamente pela proveniência, já que aquela é o ato típico do legislador e o regulamento é um ato de administração.

Desse modo, entende-se como regulamento todo ato normativo de criação da autoridade administrativa. Já Mello (1996, p. 184) o compreende como

ato geral e abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.

Na visão de Ferreira Filho (1999a, p. 24), o regulamento é materialmente uma lei, uma vez que edita normas gerais e impessoais; em princípio, no entanto cabe somente a ele explicar uma lei, preparando e facilitando a sua execução. Compete ao Poder Executivo editá-los, mas no limite fixado pela lei. O autor continua acentuando que “a supremacia da lei implica evidentemente a subordinação do regulamento” (p. 161), argumentando ainda que “admite-se o regulamento com um nítido caráter secundário. Estritamente subordinado à lei, não pode impor obrigações que esta não preveja, destinando-se tão somente a indicar meios para o cumprimento das obrigações impostas pela lei” (p. 161).

Nesse sentido, Reale (2002, p. 166) adverte que “não raro invocam-se os regulamentos, decretos, como espécies de fonte legal, mas é preciso ter bem presente que eles somente podem ser considerados fontes legais subordinadas ou complementares”.

Os dispositivos constitucionais no Brasil caracterizam-se pelo princípio da legalidade, impondo ao regulamento o caráter de ato estritamente subordinado, ou seja, meramente subalterno e dependente de lei.

Alinhado ao seu caráter secundário supracitado, juntam-se ainda os arts. 84, inciso III, e 37, *caput*, da CF/88, que delimitam a competência regulamentar do Executivo, cuja função torna-se exclusivamente à produção de atos normativos que sejam requeridos para fiel execução da lei. Mello (1996, p. 187) alerta para o princípio da garantia de liberdade como regra contida no art. 5º, inciso II, conjugando-o ao art. 84, inciso IV, que prevê regulamentos para fiel cumprimento da lei e ao art. 37, *caput*, todos da CF/88, que submete a Administração ao princípio da legalidade, e acrescenta que “a Administração, para agir, depende integralmente de uma anterior previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar. Por isto deixou-se dito que o regulamento, além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei” (p. 187).

Pode-se ressaltar que num sistema constitucional, onde o Poder Executivo dispõe de instrumentos de ação normativa, há mais razão ainda para que regulamentos, decretos, resoluções, portarias ou outros atos executivos, sejam rigorosamente elaborados como atos normativos de vigência e eficácia subordinados as normas originárias do processo legislativo (REALE, 2002, p. 166).

Portanto, tudo o que se possa mencionar referindo-se a regulamento e seus limites, pode-se aplicar com maior razão a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo, pois na pirâmide jurídica acham-se em nível inferior ao regulamento. Assim, como acentuado por Mello (1996, p. 207),

toda a dependência e subordinação do regulamento à lei, bem como os limites em que se há de conter, manifestam-se revigoradamente no caso de instruções, portarias, resoluções, regimentos ou normas quejandas. Desatendê-los implica inconstitucionalidade.

Binenbojm (2001, p. 34) aponta três fatores relevantes de controle judicial da constitucionalidade. Em primeiro lugar, a Constituição escrita é vista como lei fundamental, expressão da vontade originária do povo que institui, ao mesmo tempo, delimita os poderes do Estado. Reafirma-se assim, o princípio da supremacia constitucional, segundo o qual nenhum ato do governo ou da legislatura pode subsistir validamente se incompatível com a Constituição. Em segundo lugar, todo o qualquer juiz ou tribunal, chamado a decidir uma demanda, a possibilidade de deixar de aplicar uma norma da legislação ordinária, pertinente ao caso, quando esta se

revelar contrária ao texto constitucional. Em terceiro lugar, a lei inconstitucional, porque contrária a uma lei superior, é considerada nula, isto é, inválida desde o seu nascedouro, cabendo ao Judiciário declarar a sua nulidade.

Dentro dessa perspectiva, Neves (1988, p. 103) observa que

o problema da inconstitucionalidade das leis (*lato sensu*: em sentido formal ou material), resultante de uma relação de incompatibilidade imediata entre Constituição e norma infraconstitucional, abrange leis (*stricto sensu*) e os atos com força de lei.

Em resumo, Moraes (2002b, p. 63) sintetiza bem o problema da hierarquia entre normas, a qual ocorre somente quando

a validade de determinada norma depender de outra, na qual esta vai regular inteiramente a forma de criação da primeira norma. É certo que a Constituição é hierarquicamente superior às demais normas, pois o processo de validade destas é regulado pela primeira.

Tal como o art. 59 da Carta Magna ordena por importância os demais preceitos legais: leis complementares, leis ordinárias, decretos-leis (período em que existiram), medidas provisórias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções. Ainda nesta ordenação, vem embutida a hierarquia em vigor para o Poder Executivo, os decretos são hierarquicamente inferiores às primeiras normas, “até porque não são emitidos pelo Poder Legislativo” (MORAES, 2002b, p. 63). O autor complementa que, após os decretos, encontram-se “as normas internas da administração, como portarias, circulares, ordens de serviço, etc., que são hierarquicamente inferiores aos decretos” (p. 63).

2.4 Atos administrativos

Bastos (1996, p. 89) afirma que o direito moderno estrutura-se e desenvolve-se com base num intuito fundamental da maior importância: o ato administrativo e, lembra que, embora a função administrativa seja atividade precípua do Poder Executivo, tanto o Legislativo quanto o Judiciário exercem essa atividade (p. 90).

Já Di Pietro (2000, p. 175) parte da ideia da divisão de funções entre os três Poderes do Estado, dizendo em sentido amplo que “todo ato praticado no exercício

da função administrativa é ato da Administração”. Afirma ainda que essa expressão – ato da Administração – “tem sentido mais amplo do que a expressão ato administrativo, que apenas abrange determinada categoria de atos praticados no exercício da função administrativa” (p. 175). O ato da administração compõe-se de cinco elementos, segundo Di Pietro (1991, p. 51):

1. sujeito – aquele a quem a lei atribui competência para a prática do ato;
2. objeto – o efeito jurídico que o ato produz; é aquilo que o ato enuncia;
3. forma – roupagem exterior do ato; modo como a declaração se exterioriza;
4. motivo – pressuposto de direito e de fato que serve de fundamento ao ato administrativo, assim definidos:
 - a. pressuposto de direito – efeito descrito na norma como fundamento de determinado ato, e
 - b. pressuposto de fato – conjunto de circunstâncias que levam Administração a praticar o ato;
5. finalidade – resultado que a Administração pretende alcançar com a prática do ato.

Para que o ato administrativo seja o objeto ou o conteúdo daquilo que o ato determina, deve expressar o que o ato cria, modifica, resguarda ou extingue na ordem jurídica, resultando em um efeito jurídico produzido por este ato (BASTOS, 1996, p. 93).

E para que o ato administrativo seja válido, é necessário que seja editado por autoridade competente, ou seja, por alguém que tenha legitimidade para fazê-lo. Competência, segundo Bastos (1996, p. 92), “é o poder conferido por lei a cada órgão público para que possa desempenhar suas funções específicas”.

Dois requisitos tornam-se importantes para a validade dos atos administrativos, no entendimento de Bastos (1996, p. 93): em primeiro lugar, o modo pelo qual se instrumenta e se dá a conhecer a vontade administrativa (p. 93); em segundo lugar; seu motivo onde uma situação concreta determina ou autoriza a prática do ato (p. 95).

Nesse caso, a lei pode explicar ou não os motivos do ato. No primeiro caso, o aplicador do direito pode praticá-lo se houver ocorrido à situação prevista e descrita em lei. Este agente tem obrigação de justificar a existência da situação que autorizou

a edição do ato, sob pena de ser invalidado. No segundo caso, quando a lei não for explícita, abre-se uma grande margem de interpretação com a conseqüente aplicação pelo agente público sobre a escolha do motivo que justificará a produção do ato (BASTOS, 1996, p. 96).

Por fim, assevera Bastos (1996, p. 96), a finalidade do ato administrativo só pode ser aquela indicada, explícita ou implicitamente, na lei. Portanto, para o autor, um ato administrativo legal é aquele que preenche todos os requisitos do ato jurídico em geral (agente capaz, objeto lícito, forma prescrita ou não defesa em lei) e mais os requisitos específicos que o caracterizam (motivo e finalidade) (p.101). Ainda segundo o autor, na falta de um desses requisitos, o ato administrativo pode ser invalidado (p. 101).

2.4.1 Classificação dos atos administrativos

É relevante verificar as espécies de atos administrativos conceituados por Meirelles (2003, p. 173), cuja apreciação de tais atos permite enquadrá-los segundo o fim a que se destinam e o objeto que encerram. Didaticamente, o autor agrupa em cinco espécies: atos administrativos normativos; atos administrativos ordinatórios; atos administrativos negociais; atos administrativos enunciativos; atos administrativos punitivos.

Neste estudo, considerar-se-á os atos administrativos ordinatórios e os atos normativos, como método de análise no conflito de normas.

2.4.1.1 Atos administrativos ordinatórios

A aplicação dos atos administrativos ordinatórios visa disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes no desempenho de suas atribuições, emanados pelo seu poder hierárquico intrínseco. Só atuam no âmbito interno das repartições, somente sendo expedidas pelo chefe aos seus subordinados, não alcançando os setores privados e funcionários com diferente subordinação. Consideram-se, no entender de Meirelles (2003, p. 179), “atos inferiores à lei, ao decreto, ao regulamento e ao regimento. Não criam obrigações ou direitos para os administrados, mas geram deveres para os agentes

administrativos”. Dos atos administrativos internos ordinatórios de uso com maior frequência, pode-se incluir as instruções, os avisos, as portarias, as ordens de serviço, os ofícios e os despachos.

Nesse contexto, resume-se ao exame das portarias, definidas por Meirelles (2003, p. 180) como “atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições, ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, ou designam servidores para funções e cargos secundários. [...] As portarias, como os demais atos administrativos internos, não atingem nem obrigam aos particulares, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública”.¹²

2.4.1.2 Atos normativos

Segundo Meirelles (2003, p. 173) e Medauar (1999, p. 121), esses atos no ordenamento jurídico brasileiro consistem em atos administrativos de caráter normativo, emanados pelo poder hierárquico no âmbito do Poder Executivo, que visam disciplinar as ações internas dos seus órgãos e agentes administrativos.

A ordem jurídica no direito brasileiro tem como norma de grau máximo a Constituição, da qual devem derivar outras normas, sendo elaboradas, editadas, tais como leis, regulamentos e outros atos, até se chegar efetivamente ao caso concreto com a aplicação de ato final. Em cada nível de normatização, a produção jurídica acrescenta um elemento inovador, mas respeitando os limites impostos pela norma de grau superior. Caso a Administração Pública, pelo seu poder discricionário, usar este artifício ultrapassando o limite da lei em que se fundamenta, pode-se entender que não estará agindo licitamente, indo além do seu poder como agente detentor de ações públicas (DI PIETRO, 1991, p. 44).

Meirelles (2003, p. 174) define atos normativos como aqueles que

contém um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria

¹² STF, RF 107/65 e 227, 112/202.

pertencem decretos regulamentares e os regimentos, bem como as resoluções, deliberações e portarias de conteúdo geral.¹³

De acordo com Medauar (1999, p. 152), sendo o ato normativo espécie do gênero ato administrativo ou ato da administração, relevante discorrer sobre esta espécie de ato jurídico, já que para atingir os fins a que se propõe, o Estado atuando por seus agentes, manifesta-se através de decisões que produzem efeitos jurídicos no sentido de reconhecer, modificar, extingue direitos ou impor restrições, mantido o princípio da legalidade.

¹³ Segundo Meirelles (2003, p. 174, pé-de-página), a matéria na esfera federal está regulada pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 98, e pelo Decreto nº 4.176, de 2 de março de 2002.

CAPÍTULO III

PERFIL SOBRE O ENVELHECIMENTO

“Derivando da liberdade é preciso pensar na hipótese de o idoso não querer ou não poder desfrutar do aconchego da família, tendo necessidade de integrar-se numa comunidade de pessoas da mesma idade ou interesse comum. Trata-se de questão ligada à faculdade do indivíduo de se internar numa clínica e do Estado de ensejar a instalação dessas entidades [...].”

Wladimir Novaes Martinez¹⁴

Os idosos, ou seja, o segmento com 65 anos e mais de idade, por exemplo, vem tendo seu peso relativo aumentado no total da população brasileira (BERQUÓ, 1999, p. 11). Ao mesmo tempo, vem-se constatando o aumento de sua longevidade e tal processo, segundo Brody e Brody (1999, p. 401), pelo “último e mais perturbador paradoxo imaginável diz respeito ao grande progresso da ciência médica. Embora tenha salvado tantas vidas, esse progresso indiretamente acarretou um aumento populacional que agora ameaça o mundo”. Os autores mencionam os seguintes dados sobre a evolução populacional (p. 401):

- em 1850, a população mundial era de 1,2 bilhão de pessoas;
- no ano 2014, a população mundial será de 7,3 bilhões;
- metade do número de pessoas que nasceram desde que a humanidade surgiu vive hoje;
- nos próximos quinze anos, a população mundial terá um aumento sete vezes maior do que o número total de pessoas que habitavam o planeta em 1850;
- a expectativa de vida do ser humano aumentou de 47 anos em 1900 para 75 anos nos dias atuais.

O crescimento populacional de idosos segundo o IBGE (2002, p. 11), é um fenômeno mundial e está ocorrendo aceleradamente e sem precedentes, tanto em números absolutos como em números relativos. Em 1950, eram cerca de 204 milhões os idosos no mundo e este contingente atingiu 579 milhões de pessoas em

¹⁴ MARTINEZ, W. N. **Direito dos idosos**. São Paulo: LTr, 1997. p. 9.

1998. As projeções indicam para o ano de 2050, que a população de idosos será de 1,9 bilhão de pessoas. Na visão de Brody e Brody (1999, p. 402), existem ainda outros aspectos importantes a serem observados:

- desde 1950, a esperança de vida ao nascer aumentou 19 anos em todo o mundo;
- atualmente uma em cada dez pessoas tem 60 anos ou mais;
- o número de centenários – 100 anos ou mais – aumentará 15 vezes, ou seja, cerca de 145 mil idosos em 1999 passará para 2,2 milhões em 2050.

Manifestando-se sobre o assunto, Reis (2002, p. 6) comenta, de forma análoga, que

o envelhecimento populacional é um fenômeno mundial. A mudança dos indicadores de desenvolvimento, a melhora nas condições de saneamento básico e controle das doenças transmissíveis, a contenção de afecções crônicas e o acesso à assistência médico-hospitalar têm colaborado para o aumento da expectativa de vida.

E destaca, ainda, “ser imprescindível que, tanto a medicina quanto à sociedade estejam preparadas para melhor atender as necessidades e particularidades da população idosa” (REIS, 2002, p. 6). O envelhecimento da população brasileira acompanha esta tendência internacional impulsionada pela queda da taxa de natalidade e pelos avanços da biotecnologia (IBGE, 2002, p. 30).

Brody e Brody (1999, p. 402) alertam que, se reduzindo os principais fatores de risco adicional, a expectativa de vida poderia aumentar para 98 ou 99 anos. À medida que aumenta a população idosa, entretanto mais pessoas tendem a sofrer de doenças crônicas, onerando imensamente a economia de cada país. O crescimento populacional rápido torna-se uma variável negativa aos ganhos econômicos alcançados por muitos países, limitando ou eliminando totalmente as perspectivas de um desenvolvimento equilibrado.

Neri e Debert (1999, p. 7) afirmam que um interesse crescente pelas questões relacionadas com a velhice tem caracterizado a reflexão brasileira recente sobre os problemas sociais que afetam nossa sociedade. A evolução demográfica da população brasileira vem sendo marcada por transições decorrentes de mudanças nos níveis de mortalidade e fecundidade (BERQUÓ, 1999, p. 12). A Tabela 1 mostra

a distribuição da população pelas principais faixas etárias no país no período de 1940 a 1991, projetando-se para os anos 2000, 2010 e 2020.

Tabela 1 – Distribuição (%) da população por grandes grupos etários no período 1940-1991 e projeções, 2000, 2010, 2020, Brasil

Censo/Ano	Grupos etários		
	até 14 anos	de 15 a 64 anos	65 anos e mais
1940	42,6	55,0	2,4
1950	41,8	55,6	2,6
1960	42,7	54,6	2,7
1970	42,6	54,3	3,1
1980	38,2	57,8	4,0
1991	35,0	60,2	4,8
...
2000	29,7	65,2	5,1
2010	26,5	67,7	5,8
2020	23,6	68,7	7,7

Fonte: Adaptado de Berquó (1999, p. 15) e IBGE (2013, s/p).

A análise da Tabela 1 indica que a tendência é de declínio para a faixa etária até 14 anos. De forma inversa, tanto para a faixa etária de 15 a 64 anos quanto para a de 65 anos e mais observa-se crescimento proporcionalmente maior no cômputo geral da população, com o aumento do seu peso relativo. Um indicador básico de que indivíduos de uma população estão envelhecendo é o simples crescimento do número absoluto de pessoas mais velhas (BERQUÓ, 1999, p 15). Pela Tabela 2, vê-se o número crescente da população na faixa etária de 65 anos e mais, em números absolutos e proporcionalmente.

Analisando-se o número de idosos no total da população, verifica-se que o crescimento entre 1940 (2,38%) e 1991 (4,83%) representa um acréscimo populacional de 102,94% e, extrapolando-se para 2020, ter-se-á um aumento no número de habitantes nesta faixa etária de 58,18%.

Tabela 2 – População total e de 65 anos e mais (absoluta e proporcional) no período 1940-1991 e projeções, 2000, 2010, 2020, Brasil

Ano	População total (1.000 hab.)	População 65 anos e mais (1.000 hab.)	Proporção (%)
1940	41.132	980	2,38
1950	51.828	1.348	2,60
1960	69.958	1.915	2,74
1970	92.177	2.929	3,18
1980	118.874	4.770	4,01
1991	146.825	7.086	4,83
...
2000	169.088	8.658	5,12
2010	192.027	11.192	5,83
2020	212.482	16.224	7,64

Fonte: Adaptado de Berquó (1999, p. 16) e IBGE (2013, s/p).

Alerta ainda, Berquó (1999, p. 17) que o crescimento da população idosa torna-se cada vez mais relevante porque já supera o crescimento da população total. Enquanto o crescimento médio anual no período de 1940-50 era de 2,34%, o da população idosa era de 2,57%. A partir de 1960 a população total, como já vimos, teve seu crescimento desacelerado, o que ocorreu em 1991 com a população de 65 anos e mais. Projeções feitas em 2000 apontam para uma redução no crescimento desse segmento populacional até 2010, voltando a crescer entre 2010 e 2020, para alcançar taxa de 3,80 % ao ano. Isso estará ocorrendo enquanto a população total continuará experimentando descenso em seu ritmo de crescimento, chegando a uma taxa de 1% entre 2010 e 2020. A Tabela 3 mostra as taxas anuais de crescimento total da população e daqueles com 65 anos e mais.

Tabela 3 – Taxas anuais de crescimento da população total e de 65 anos e mais, por período a partir de 1940, e projeções: 2000-2010 e 2010-2020

Período	Taxas de crescimento (% ao ano)	
	População total	População de 65 anos e mais
1940-1950	2,34	2,57
1950-1960	3,05	4,25
1960-1970	2,80	4,34
1970-1980	2,58	5,00
1980-1991	1,94	3,66
1991-2000	1,58	2,25
2000-2010	1,28	2,60
2010-2020	1,02	3,80

Fonte: Adaptado de Berquó (1999, p. 18) e IBGE (2013, s/p).

O Guia Brasileiro da 3ª Idade (2001, p. 21) mostra que o Planeta Terra entrou no terceiro milênio com mais de 600 milhões de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, o que representa cerca de 9% de toda a população mundial. Desses, cerca de 360 milhões (60%) vivem em países em desenvolvimento e segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), uma criança que nasceu em 1990 vai entrar na terceira idade, em 2050, junto com mais de 1 bilhão e 500 mil idosos. Nessa época estima-se que 24 países, dos 31 pesquisados pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), terão uma população de idosos maior do que a população de menores de 15 anos.

Ainda segundo o referido Guia Brasileiro da 3ª Idade (2001, p. 21), especificamente a América do Sul terá a partir do ano de 2002, mais de 335 milhões de habitantes e mais de 32 milhões de pessoas com mais de 60 anos. Em relação ao Brasil uma amostra de domicílios feita pelo IBGE, em 2010, registrou que 13% do total da população era de idosos, ou seja, 26,1 milhões de pessoas com 60 anos ou mais. A Tabela 4 mostra a distribuição total de idosos por região no Brasil em 1999.

Tabela 4 – População total e população total de idosos, em número de habitantes, e população relativa de idosos, em percentual, por região do Brasil – 1999

Região	População total	População idosa	% População Idosa
Norte	8.079.984	474.390	5,9
Nordeste	46.400.796	4.085.724	8,8
Sudeste	70.067.880	6.977.075	10,0
Sul	24.514.219	2.179.495	8,9
Centro-Oeste	11.273.592	784.711	7,0

Fonte: Guia Brasileiro da 3ª. Idade (2001, p. 22).

Dado relevante apresentado pelo referido Guia se refere à população de idosos em 2020, quando o Brasil deverá ser o sexto país com população mais envelhecida do mundo, com uma estimativa de 33 milhões de idosos, ou seja, será como ter um Estado de São Paulo inteiro só de pessoas mais velhas¹⁵ (GUIA..., 2001, p. 22). Esses dados foram confirmados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 2014, e que, em 2050, 22% da população alcance cerca de 2 bilhões de pessoas.

O crescimento da população idosa afeta diretamente a razão de dependência, ainda quando se leva em conta que quase um quinto do contingente de idosos participa da atividade econômica do País. Os dados da Tabela 5 mostram que de 5 em 1960, passou a 8, em 1991, o número de pessoa na idade de aposentadoria beneficiando-se hipoteticamente da contribuição de 100 pessoas na idade de trabalhar. Essa mesma razão projetada começa a ascender e, no ano 2020, terá experimentado um crescimento da ordem de 140%, ou seja, cada 100 pessoas em idade de trabalhar teriam, teoricamente, de se responsabilizar por 11 nas idades mais avançadas.

Deve-se entender a razão de dependência, como um resultado matemático obtido pela divisão entre números absolutos, ou simplesmente, o quociente entre dois números (BERQUÓ, 1999, p. 20). Por exemplo, para se calcular a razão R1, divide-se a população com idade na faixa etária entre 0 e 14 anos somada a população com 65 anos e mais pela população com faixa etária entre 15 e 64 anos.

¹⁵ Valores comparativos ao ano de 1999 (nota do autor).

Tabela 5 – Razão de dependência, Brasil, 1940-1991, e projeções: 2000, 2010, 2020

Razão de dependência					
Ano	R1	R2	R3	R4	Índice de mudança relativa de R2
1940	81,8	4,4	77,5	5,6	55,0
1950	80,0	4,7	75,2	6,2	58,8
1960	83,1	4,9	78,2	6,4	61,3
1970	84,2	5,7	78,5	7,5	73,9
1980	74,8	7,1	67,7	10,5	88,8
1991	66,1	8,0	58,1	13,9	100,0
2000	53,4	7,8	45,5	17,2	97,5
2010	47,7	8,6	39,1	21,9	107,5
2020	45,6	11,2	34,3	32,6	140,0

Fonte: Berquó (1999, p. 20).

Pelo conceito, tem-se para cada razão a seguinte formulação matemática, considerando o ano de 1991 como ano base, cujos resultados são mostrados na Tabela 5:

$$R1 = \text{pop (0-14) + (65 e +)} / \text{pop (15-64)}$$

$$R2 = \text{pop (65 e +)} / \text{pop (15-64)}$$

$$R3 = \text{pop (0-14)} / \text{pop (15-64)}$$

$$R4 = \text{pop (65 e +)} / \text{pop (0-14)}$$

Olhando-se a razão de dependência dos jovens de menos de 15 anos, vê-se uma tendência decrescente, diminuindo de 78,2% em 1960 para 58,1% em 1991. Segundo Berquó (1999, p. 21), “esse declínio, fruto da fecundidade, permite a seguinte projeção para 2020: para cada 100 pessoas em idade de trabalhar haverá 34 menores de 15 anos para sustentar”.

Exemplo de enfoque específico de dependência trata-se do trabalho desenvolvido pelo IBGE, que tem por objetivo contribuir para o conhecimento da realidade social da população idosa, especialmente daquela responsável por domicílios, com base nas informações contidas no questionário do Censo

Demográfico 2013 para o universo da população brasileira. A Tabela 6 apresenta dados da população idosa em 1991 e 2000 (IBGE, 2002).

Tabela 6 – População residente de 60 anos ou mais de idade e respectivo crescimento relativo, segundo grupos de idade – Brasil – 1991/2000

Pessoas residentes de 60 anos ou mais de idade			
Grupos de Idade	1991	2000	Crescimento relativo (%)
Total	10.722.705	14.536.029	35,6
60 a 64 anos	3.636.858	4.600.929	26,5
65 a 69 anos	2.776.060	3.581.106	29,0
70 a 74 anos	1.889.918	2.742.302	45,1
75 anos ou mais	2.419.869	3.611.692	49,3

Fonte: IBGE (2002, p. 13).

Segundo o Censo 2000, a população de 60 anos ou mais de idade (resultados apresentados na Tabela 6), era de 14,5 milhões de pessoas contra 10,7 milhões em 1991, e estimado para o ano de 2060 em 73,5 milhões (IBGE, 2002), no Brasil. No início da década, o peso relativo da população idosa representava 7,3%, enquanto em 2000, já se atingiu a proporção de 8,6%. Deste aumento resultou um aumento de cerca de 4 milhões de idosos, fruto do crescimento vegetativo e do aumento gradual da esperança média de vida (IBGE, 2002, p. 13). Dos dados apresentados, ressalta-se que a população que mais cresceu foi aquela com idade igual ou superior a 75 anos ou mais, representando relativamente um acréscimo de 49,3%.

Pode-se destacar que o Censo 2000 verificou que 62,4% dos idosos eram responsáveis pelos domicílios, observando-se um aumento em relação a 1991, quando estes representavam 60,4% dos idosos. O IBGE (Séries estatísticas, 2015) aponta para 52,1% em 2050. Do total apurado, os cônjuges significam 22% desta população, com papel de destaque no modelo de organização familiar (IBGE, 2002, p. 16). As configurações dos arranjos familiares nos domicílios onde os idosos são os responsáveis vivem cerca de 3,2 pessoas, sendo composto por um modelo convencional de casal com filhos e/ou outros parentes, conforme observado na Tabela 7.

Tabela 7 – Pessoas de 60 anos ou mais de idade responsáveis pelo domicílio, em relação ao tipo de família em que se encontram inseridas, segundo o sexo – Brasil – 2000

Sexo do responsável	Total de responsáveis	Proporção de pessoas de 60 anos ou mais (%)			
		Casal sem filhos	Casal com filhos	Morando c/ filhos e/ou parentes	Morando sozinho
Total	8.964.850	17,0	36,0	28,7	17,9
Homem	5.594.347	25,9	55,5	8,9	9,5
Mulher	3.370.503	2,1	3,6	61,5	31,8

Fonte: IBGE (2002, p. 19).

A Assembleia Geral das Nações Unidas realizou em abril de 2002 na cidade de Madri, Espanha, sua 2ª Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, tendo como tema principal discutir o impacto do rápido envelhecimento da população do planeta e propor políticas específicas para este grupo etário. O Brasil que hoje possui um contingente de quase 15 milhões de idosos, acompanha a tendência mundial de crescimento da faixa etária de 60 anos ou mais, mas vem deixando de dar incentivos sob forma de ações governamentais, econômicas, políticas e culturais que possam garantir ao idoso a continuação de sua contribuição social de forma ativa e produtiva (IBGE, 2002, p. 31).

CAPÍTULO IV

AS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO IDOSO

“A Constituição é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. [...] todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.”

José Afonso da Silva¹⁶

Historicamente, a partir da segunda metade do século XX, vem se consolidando na Europa continental o entendimento de que as normas constitucionais são normas jurídicas dotadas de superioridade hierárquica, contexto este já adotado pelos Estados Unidos da América no âmbito do seu ordenamento jurídico, no início do século XIX.

No grau mais elevado da hierarquia dentro do ordenamento jurídico encontra-se a Constituição, à qual nenhuma norma de direito público ou de direito privado pode contrariar. As normas constitucionais são supremas e dela se originam as demais normas que a ela devem se adequar (DINIZ, 2001b, p. 14).

Constituição é um termo com muitos sentidos, no entender de Sampaio (2002, p. 20), que a conceitua como “o conjunto de normas supremas de um ordenamento jurídico, em geral reunidas em documento escrito, elaborado por assembleia constituinte”.

Silva (1999, p. 39) define Constituição como

um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.

¹⁶ SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 48.

Segundo a concepção formal de Mota e Spitzcovsky (2001, p. 17), considera-se Constituição

o conjunto de normas escritas, produzidas por um processo diferenciado daquele seguido para a elaboração das demais regras jurídicas, fruto do exercício de um poder soberano e que serve de fundamento de validade pra todo o ordenamento jurídico.

A supremacia da Constituição se justifica para manter a estabilidade social e reger a conduta da sociedade, mantendo a imutabilidade de seus preceitos, preservando sua essência e os seus princípios jurídicos (DINIZ, 2001b, p. 15).

Martinez (1997, p. 36) acentua que, à exceção da atual Constituição Federal vigente, pouco ou nada dispuseram sobre o idoso as Cartas Magnas anteriores. Segundo o autor, *ipsis litteris*,

a de 1937, em seu art. 137, pela primeira vez mencionou algo a respeito do assunto, assinalando a ‘instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho’. A de 1946 reportou-se à mesma velhice, pensando na aposentadoria por idade (art. 157) (p. 36).

Passa-se agora à análise das múltiplas faces das normas constitucionais como fonte formal de amparo à velhice, desde o período Imperial.

4.1 Constituição Política do Império do Brasil (1824)

Jurada em 25 de março de 1824, esse texto constitucional não faz menção ao termo “velhice”, “idoso” ou “sistema previdenciário”. No entanto, Simões (1999, p. 89) afirma que “tentativas de constituição de instituições de caráter previdenciário no Brasil podem ser identificadas ainda durante a Colônia (por exemplo, o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, de 1795)”. O autor esclarece que após a abolição da escravidão “surgiram leis e decretos isolados amparando setores da burocracia civil e militar (em novembro de 1888 uma lei concedeu aos empregados das estradas de ferro uma Caixa de Socorro que provia ajuda em enfermidades e auxílio funeral)” (p. 89).

4.2 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)

Promulgada em 24 de fevereiro de 1891, não menciona textualmente uma política de amparo ao idoso.

Segundo Simões (1999, p. 90), independentemente do texto constitucional, em 1892 um decreto criou fundos de pensão para funcionários do Ministério da Fazenda e da Estrada de Ferro Central do Brasil, estendidos posteriormente para os funcionários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro. Em 1912, o mesmo benefício também foi concedido aos operadores dos Portos do Rio de Janeiro.

4.3 Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)

Promulgada em 16 de julho de 1934. No título IV, “Da ordem econômica e social”, na alínea “h” do § 1º do art. 121, instituiu-se a previdência a favor da velhice e outras situações, aponta Campanhole e Campanhole (2000, p. 698). O artigo do referido texto constitucional assim se expressa:

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte (BRASIL, 1934).

O sistema previdenciário brasileiro proposto nos anos 1920 e elaborado a partir da década de 1930, por sua vez, foi concebido sob a forma de seguro social, sustentado pelo vínculo contributivo. O seu financiamento provinha das contribuições de empregadores, de trabalhadores e do Estado. Para assegurar a receita diante do crescimento das despesas com benefícios e serviços, instituiu-se um regime de capitalização, investindo-se em empreendimentos rentáveis que contavam com a garantia do Estado. A previdência servia assim como meio de captar a poupança dos assalariados urbanos, dirigindo-a a investimentos em atividades fundamentais para o desenvolvimento da industrialização (SIMÕES, 1999, p. 89).

Criam-se as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), em 1923, cujo objetivo era fornecer a seus membros socorro médicos e hospitalares, medicamentos a preço reduzido, aposentadoria por tempo de serviço, velhice ou invalidez, pensão para dependentes em caso de falecimento e custeio das despesas funerárias, comenta Simões (1999, p. 91). Tratava-se do sistema tripartite de financiamento exposto no art. 121, da Constituição de 1934.

4.4 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)

Decretada em 10 de novembro de 1937. O art. 137, alínea “m”, incluso no título “Da ordem econômica”, institui o seguro de velhice (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 2000, p. 602). Dizia textualmente a alínea “m” do mencionado artigo: “a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidente de trabalho”.

Ainda na década de 1930, de acordo com Simões (1999, p. 93),

o contrato de seguro entre empregador e empregado característico das CAPs começa a ser substituído por dispositivos legais que colocam a previdência sob a égide do Estado, criando os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP). Com a criação desses institutos, instaura-se um vínculo por categoria profissional de abrangência nacional, em substituição ao vínculo por empresa.

4.5 Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)

Promulgada em 18 de setembro de 1946. Incluída no capítulo referente ao título “Da ordem econômica e social”, referia-se de forma quase análoga ao texto constitucional de 1934. Vê-se em Campanhole e Campanhole (2000, p. 493) que o conteúdo do inciso XVI do art. 157 remetia ao entendimento do sistema tripartite de previdência social: “previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte”.

O esquema de financiamento dos IAP ainda continuou tripartite, fornecendo benefícios e assistência médica. As alterações mais importantes nesta nova visão, diziam respeito à ampliação da cobertura previdenciária às classes assalariadas

urbanas, mediante a segmentação por categorias profissionais (SIMÕES, 1999, p. 95).

4.6 Constituição da República Federativa do Brasil (1967)

Promulgada em 24 de janeiro de 1967. No capítulo versando sobre a ordem econômica e social (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 2000, p. 414), assim se expressava o inciso XVI e seus parágrafos 1º e 2º do art. 158:

XVI – previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro desemprego, proteção da maternidade e nos casos de doença, velhice, invalidez e morte.

§ 1º - Nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou de benefício compreendido na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.

§ 2º - À parte da União no custeio dos encargos a que se refere o inciso XVI deste artigo será atendida mediante dotação orçamentária, ou com o produto da contribuição de previdência arrecadadas, com caráter geral, na forma da lei.

O período 1966-1971 foi de consolidação do sistema de proteção social brasileiro. Simões (1999, p. 98) relata que foi neste momento que efetivamente se organizaram

os sistemas nacionais públicos regulados na área de bens e serviços sociais básicos, superando a forma fragmentada e seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implantação de políticas de massa, de cobertura relativamente ampla.

4.7 Constituição da República Federativa do Brasil (1967) com nova redação

Promulgada em 24 de janeiro de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, e alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de nº 2 ao nº 27.

Sob o título “Da ordem econômica e social”, no art. 165, inciso XVI e seu parágrafo único, mantém os princípios contidos na Constituição anterior,

acrescentando o seguro contra acidente de trabalho e alterando o texto em sua forma (CAMPANHOLE; CAMPANHOLE, 2000, p. 300):

XVI – previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro desemprego, seguro contra acidentes de trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado.

Parágrafo único – Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total.

No curso dos anos 1970 e 1980, entretanto, o padrão do sistema de proteção social brasileiro é acompanhado do crescimento de mecanismos assistenciais de grande alcance, entre os quais se incluem os programas voltados para idosos da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Tratam-se de programas assistenciais que visam atendimento emergencial de grupos de risco específicos – além de idosos, crianças, menores abandonados, gestantes (SIMÕES, 1999, p. 98).

4.8 Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

Promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém explicitamente, pela primeira vez em uma Constituição do país, o dever do Estado de amparo às pessoas idosas. Como já se viu, lembra Séguin (2001, p. 66), as Cartas Sociais anteriores não tratavam da matéria, apesar de sempre ter existido o “Princípio da Isonomia Legal”. Nesse texto constitucional, o art. 230, *caput*, atribui à família, a sociedade e ao Estado o dever de amparar os idosos, assegurando sua participação na comunidade. Contudo, as regras pertinentes a este tema não se esgotam neste artigo, posto que presente no art. 203, inciso V, relativo à Assistência Social, encontra-se a garantia de benefício pecuniário (MOTA; SPITZCOVSKY, 2001, p. 344).

A Constituição Federal atual expressa no art. 230 e seus parágrafos:

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. (grifo nosso).

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Em comentários à Constituição, Ferreira Filho (1999a, p. 230), lembra que

de fato, o idoso não deixa de ser pessoa e como tal de gozar dos direitos e garantias reconhecidas a todos os brasileiros, entre os quais o direito à vida (art. 5º, CF). Por outro lado, a obrigação da família em relação ao idoso se inclui no campo tutelado pelo Código Civil (art. 396 e seguintes).¹⁷

Interpretando o 1º parágrafo do art. 230 da CF, Ferreira Filho (1999a, p. 231) diz que “o Estado se mostra onipresente e benfazejo; a regra sugere esses programas, aproveitando o ensejo para recomendar que os mesmos se realizem no próprio lar do idoso”. Em relação ao 2º parágrafo do mesmo artigo, mostra-se perplexo, pois considera que essa gratuidade é um benefício demagógico. Não há razão, no seu ponto de vista, para que o idoso, de qualquer condição social, inclusive o rico, deixe de pagar as passagens dos transportes coletivos urbanos. Na realidade, o autor continua,

se, a razão de ser desta norma é a presumida carência de recursos do idoso, então não deveria ele pagar impostos, taxas, energia elétrica, etc. Ademais se trata de regra discriminatória, já que evidentemente não beneficia de fato senão os moradores da cidade, ignorando os do campo (p. 231).

Moraes (2002, p. 2041) transcreve jurisprudência relativa à proteção do idoso e o dever do Estado definido pelo art. 230 da Carta Magna:

‘TRF – ‘É dever do Estado preservar e amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar e garantindo-lhe o direito à vida’ (TRF – 5ª Região - 2ª Turma – Agravo nº 92.05.02178/SE – Relator Juiz Petrucio Ferreira, Seção II, Diário de Justiça, 21 de maio de 1993, p. 19.307).’

A Constituição de 1988 introduziu também o conceito de seguridade social (art. 203). Essa concepção abriu perspectivas de universalização de acesso à saúde e assistência social, não mais visto como direito exclusivo dos segurados, mas de

¹⁷ Os artigos referem-se ao Código Civil de 1916 (nota do autor).

todos os cidadãos, inclusive os não contribuintes. No tocante aos benefícios e serviços da Previdência Social e à assistência social, particularmente aos idosos, destacam-se as seguintes proposições elencadas por Simões (1999, p. 106):

- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- estabelecimento de um valor mínimo para os benefícios, de um salário mínimo;
- reforço à proteção à maternidade e à proteção ao desempregado;
- introdução do critério da seletividade para a maior proteção aos segurados de baixa renda e seus dependentes;
- definição de um benefício mensal, no valor de um salário mínimo, ao idoso que não disponha de meios para sua própria manutenção.

Dispõem o art. 203 da Constituição e seus incisos I e V o seguinte:

Art. 203 A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

[...]

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A respeito do assunto, Bulos (2002, p. 1230) afirma que a assistência social “é o nome técnico dado ao ato de se auxiliar pessoas necessitadas. Trata-se de um amparo estatal, baseado no princípio humanitário de se ajudar indigentes, reconhecidamente pobres, que não podem gozar dos benefícios previdenciários”. Para o mesmo autor, a concessão aos hipossuficientes de benefício da assistência social, não se deve confundir com seguro social, porque seu ato concessivo independe de pagamento de contribuições, sendo os valores financiados com recursos do orçamento da seguridade, além de outras fontes de custeio – art. 204, *caput*, da CF/88 – (p. 1230).

Ao expor seu pensamento sobre o tema, Ferreira Filho (1999a, p. 240) declara que “tem-se aqui a laicização da caridade. Quem necessitar de socorro tê-lo-á da parte do Estado. O texto é mal redigido, pois quem contribui ou contribuiu para

a seguridade social não é assistido, não tem o direito à contrapartida de suas contribuições”. Em relação aos incisos, ele se expressa nos seguintes termos:

- I – representa uma recomendação para o órgão de assistência social;
- V – se o salário mínimo é fixado para atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, o seu *quantum* é o mínimo indispensável para a manutenção de qualquer pessoa (p. 240).

No mesmo texto, Ferreira Filho (1999a, p. 240) manifesta-se de forma pessimista quando ressalta que ainda

resta saber se a generosidade da Constituição não conflita com a limitação dos recursos do Estado e da sociedade. Em termos concretos, se esta norma, quando for regulada, se um dia o for, não irá representar um fator de achatamento do salário mínimo do trabalhador.

Referindo-se aos incisos do art. 203 da Lei Maior, Bulos (2002, p. 1232) observa que os “requisitos constantes dos incisos, não podem sofrer restrição através de lei infraconstitucional, sob pena de ferir a manifestação constituinte originária”.

Mota e Spitzcovsky (2001, p. 287), por sua vez, descrevem que a importância do tema é fundamental, eis que cuida da solidariedade social, enquanto justificativa última da existência do próprio Estado. Em relação à seguridade social, entende que é o meio através do qual o Estado garante os direitos essenciais à saúde, à previdência e à assistência social, nos precisos termos do art. 194.

A organização da seguridade social, na realidade é tarefa que incumbe aos Poderes Públicos e visa atingir os objetivos fixados no parágrafo único do art. 194 do texto constitucional (MOTA; SPITZCOVSKY, 2001, p. 288), como se vê:

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores,

dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Algumas considerações tecidas por Mota e Spitzcovsky (2001, p. 288) pertinentes ao inciso I, do art. 194, preconizam que

as ações de seguridade social devem atender a todas as situações de necessidade e dirigir-se a todas as pessoas que se encontram sob o império do Estado brasileiro. Trata-se, na verdade, de objetivo que comporta análise sob duplo enfoque: de um lado a universalidade da cobertura, segundo a qual a seguridade social deve atender a todas as situações de necessidade, por outro lado, a universalidade do atendimento significando que todas as pessoas, indistintamente, têm direito à proteção social.

Este objetivo impõe, ainda segundo Mota e Spitzcovsky (2001, p. 289), a análise individualizada de cada uma das áreas de atuação:

1. Saúde – através da implantação do Sistema Único de Saúde – SUS, e ressalvadas as limitações técnicas do sistema, o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento tem sido atingido, vez que não se exclui a cobertura de quaisquer pessoas.
2. Previdência social – a universalidade deve ser entendida de maneira relativa. É que o acesso aos planos de previdência é franqueado a todos, contudo, mediante contribuição e as necessidades atendidas são apenas aquelas previstas na lei.
3. Assistência social – importante consignar não se tratar aqui de caridade, de esmola, mas sim de direito. O Estado tem o dever de assistir àqueles que necessitarem e estes têm o direito constitucionalmente assegurado a essa proteção.

No campo da assistência social, vê-se que no país, as ações estatais têm sido muito mal planejadas. Pode-se mesmo afirmar que não existe uma política de atuação na área social. Com efeito, ressalvados alguns programas quase sempre de iniciativa da própria sociedade, o Estado brasileiro tem se destacado pelo descaso relativamente a projetos sociais. Exemplos dessa política podem ser vistos no programa “Fome Zero”, no “Programa Renda Família”, a não elaboração de orçamentos e seus recursos para as entidades beneficentes.

A Assistência Social ao contrário do que ocorre com a Previdência Social, independe de custeio por parte de seus beneficiários e que nos termos da ordem constitucional vigente a assistência social é direito assegurado nos termos dos arts. 203 e 204 da Lei Maior.

O art. 204 e seus incisos I e II apresentam a fonte de recursos garantidora das ações na área de assistência social, determinando que:

Art. 204 As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

A Lei nº 8.212/91, também conceitua essa forma de ação estatal na área da Seguridade Social, em seu art. 4º, *caput*, nos seguintes termos:

Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social (BRASIL, 1991).

A Assistência Social está disciplinada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que em seu art. 20, dispõe sobre o pagamento do benefício pecuniário previsto no inciso V, do art. 203 da Constituição Federal, pelo seguinte critério:

Art. 20 O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993).

A citada Lei, no § 3º do mesmo art. 20, acabou por fixar condições para a percepção desse benefício que faz com que o acesso a ele seja possível apenas para aqueles absolutamente desprovidos de meios econômicos, com a seguinte diretriz: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de

deficiência ou idoso, a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo” (BRASIL, 1993, grifo do autor).

Mota e Spitzcovsky (2001, p. 308) por seu turno, argumentam que ao regulamentar o inciso V, do art. 203, da Constituição, a Lei nº 8.742/93 deixou de atender ao disposto constitucionalmente, qual seja, o de que o portador de deficiência ou o idoso tivessem, para sobreviver, o equivalente a um salário mínimo por mês. Com efeito, o legislador infraconstitucional garantiu o benefício, apenas, para aqueles (portador de deficiência ou idoso) que contassem com menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo mensalmente, para sobreviver.

Registre-se jurisprudência emanada pelo Superior Tribunal de Justiça em que a família não tem condições de sustentar o idoso ou quando ela pode, mas não o faz:

STJ – ‘A Lei 8.742/93, art. 20, § 3º, regulamentando a norma da CF, art. 203, V, quis apenas definir que a renda familiar inferior a do salário mínimo é, objetivamente considerada, insuficiente para a subsistência do idoso ou portador de deficiência; tal regra não afasta, no caso concreto, outros meios de prova da condição de miserabilidade da família do necessitado (Precedente Resp. 223.603/SP)’ (STJ, AG 311.369/SP, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ 5.3.01, p. 234).

Este mecanismo de remuneração daqueles atendidos pela assistência social através de um salário mínimo mensal no caso dos idosos, mesmo sem que tenha havido contribuição à previdência, faz jus ao benefício. Nesse sentido o entendimento do STJ:

STJ – ‘A assistência social foi criada com o intuito de beneficiar os miseráveis, pessoas incapazes de sobreviver sem a ação da Previdência. Portanto, conforme norma contida no artigo 203, V, da Constituição Federal, tem-se como comprovada a condição de miserabilidade da família da recorrida’ (Precedente Resp. nº 222.778/SP, DJU de 29.11.99)” (STJ, Resp. 288.742/SP, Rel. Min. Felix Fisher, DJ 12.3.01, p. 170).

No entanto, vê-se que a necessidade de assistência mínima no caso dos idosos, independentemente de contribuições prévias à previdência social, decorre da natural dificuldade para o desenvolvimento de atividades laborativas e a própria conjuntura do mercado de trabalho (BARCELLOS, 2002, p. 185).

Ainda com o objetivo de suprir as necessidades básicas dos hipossuficientes foi criado, através da Emenda Constitucional nº 31/2000, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, acrescentando-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal os arts. 79 a 83. (BRASIL, 2000)

Analisando o art. 195 da Constituição de 1988, Bulos (2002, p. 1205) conclui que este artigo contém uma promessa, uma ilusão e um encargo. A promessa cumpre-se por edição de lei ordinária; a ilusão é colocar a seguridade social para ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, no intuito de beneficiar a população, como retorno das contribuições sociais pagas; o encargo advém dos recursos que as entidades federativas devem dispor a fim de cumprirem o próprio texto do dispositivo constitucional, o que se pode observar na transcrição abaixo.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

[...]

Em relação aos idosos, seus direitos baseiam-se no Direito Social que se constitui como garantia constitucional das mais importantes. Sua dignificação como ser humano está implícita no Título I – Dos Princípios Fundamentais, inciso III, que expressa a dignidade da pessoa humana (art. 1º). Trata-se de norma declaratória peremptória que firma preceito importante, a ser invocado, segundo Martinez (1997, p. 38), quando de omissão infraconstitucional.

Nos preceitos constitucionais vigentes, pode-se ressaltar os seguintes pontos relevantes que afetam aos idosos:

- no art. 3ª, IV, a Lei Maior tem como objetivo “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”;
- no art. 5º, LXXIX, encontra-se os direitos e deveres individuais e coletivos: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

- o art. 5º, XVIII, trata das associações, incluindo neste título, as associações filantrópicas de amparo à velhice: “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;
- no art. 7º, XXX, vê-se: “proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil”;
- o art. 8º, VII, faculta aos aposentados o direito de votar e ser votado nas organizações sindicais;
- o art. 14, § 1º, II, b, dispõe sobre o direito facultativo de alistamento e voto a partir dos 70 anos;
- o art. 40, III, d, prevê a aposentadoria por idade para o servidor público, enquanto o inciso II fixa a aposentadoria compulsória aos 70 anos;
- no art. 153, § 2º, II, está exposto que relativamente ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza “não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho”;
- o art. 201, I, fixa norma programática referente à velhice, dispondo sobre a previdência social que deverá dar “cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada”;
- o art. 229 dita: “Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade”;
- o art. 230, § 2º, regula que “aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos”.

Cabe ressaltar dois pontos importantes que integram o escopo deste estudo. O primeiro entendido como prejudicial às entidades beneficente de assistência social, quando com a vigência da nova Constituição, a LBA, órgão repassador de recursos (mensais) públicos da União para as entidades beneficentes, foi extinta. A

segunda, como um desafio à capacidade humana de praticar ações assistenciais, quando a Constituição Federal de 1988 consagrou como princípio do Estado brasileiro o homem e sua dignidade em seu texto no art. 1º, inciso III, e em seu preâmbulo (BARCELLOS, 2002, p. 45).

CAPÍTULO V

LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL APLICÁVEL AO IDOSO

“É o princípio da constitucionalidade, que exige a conformidade de todas as demais normas e atos inferiores: leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, regulamentos, atos administrativos, atos judiciais, etc., às disposições da Constituição.”

André Franco Montoro¹⁸

O direito dos idosos se posta no Direito Social e constitui uma garantia constitucional das mais importantes, como assinala Martinez (1997, p. 36), que esclarece, ainda, que as normas vigentes ou são declaratórias (Lei nº 8.842/94) ou são dispositivas (Lei nº 8.742/93), nos dois casos tratando de direito fundamental.

As normas constitucionais são preceitos de controle do poder, constituindo diretivas ao órgão competente para, ao aplicá-las, criar outras normas que sejam com elas compatíveis, como observa Diniz (2001b, p. 2). Surgem, portanto, as normas infraconstitucionais que estabelecem os meios de execução inclusive viam atos normativos.

As principais fontes infraconstitucionais no Brasil são a Lei nº 8.742/93 denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), regulamentada pelo Decreto nº 1.744/95, a Lei nº 8.892/94 que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, regulamentada pelo Decreto nº 1.948/96, e a Lei nº 10.741/2003 que trata do Estatuto do Idoso, textos que serão discutidos em capítulo específico. Martinez (1997, p. 42) cita como acidente a Lei nº 3.577/59, quando obriga as entidades de fins filantrópicos a cuidar dos idosos.

Especificamente no Estado de São Paulo, a Lei nº 9.495/97 refere-se a “planos de saúde”; a Lei Complementar nº 666/91, regulamentada pelo Decreto nº 34.753/92, concede isenção no pagamento de tarifas para maiores de 65 anos; a Lei nº 4.961/86 propiciou passe livre no transporte coletivo urbano e o Decreto nº 32.975/93 diferenciou o tratamento nos estabelecimentos comerciais. Na cidade de São Paulo, a Lei Municipal nº 11.248/92 garantiu tratamento diferenciado nos estabelecimentos comerciais e o Decreto Municipal nº 33.825/91 instituiu o

¹⁸ MONTORO, A. F. **Introdução à ciência do direito**: São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 335.

Programa Estadual de Atendimento Especial à População Idosa (MARTINEZ, 1997, p. 43).

Moraes (2002, p. 2041) cita ainda como legislação infraconstitucional o art. 4º da Lei nº 7.116/83, regulamentado pelo Decreto nº 89.250/83 e alterado pelo Decreto nº 98.963/90.

5.1 Legislação administrativa

Os atos normativos, também denominados “atos administrativos”, são considerados por Martinez (1997, p. 44), atos menores emanados do Ministério da Previdência e Assistência Social ou do Ministério da Saúde, tais como: Resolução Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) nº 323/95; Portaria SPS nº 82/74 (disciplinada pela Res. INSS nº 49.930/74); Portaria MS-GM nº 810/89 e Portaria MS-GM nº 1.395/99; Portaria MF nº 88/00; Portaria MS nº 702/02; Resolução MPS/INSS nº 324/95; Resolução MPS/INSS nº 435/97; Resolução CNAS nº 177/00; Instrução Normativa SRF nº 87/96; Instrução Normativa nº 6/97.

5.2 Legislação civil

No Direito Civil, as normas cuidam preferencialmente do Direito Privado, principalmente no âmbito do Direito de Família e no Direito das Sucessões.

O art. 1.641, do Código Civil de 2002, estabelece que é obrigatório o regime de separação de bens no casamento para pessoas maiores de 60 anos (BRASIL, 2002). Porém Diniz (2002b, p. 1067) observa que, se nessa hipótese tiver havido união estável de mais de dez anos consecutivos ou da qual haja filhos, o art. 45 da Lei nº 6.515/77 permite a escolha do regime matrimonial de bens.

O Novo Código Civil incluiu em seus arts. 1.694 a 1.710, a obrigação de prestação de alimentos. Segundo Diniz (2002b, p. 1100) este princípio baseia-se na solidariedade familiar, sendo uma obrigação personalíssima pela existência do parentesco. No entendimento dessa autora, esse instituto jurídico garante a manutenção de um parente, cônjuge ou parceiro mantendo um nível de subsistência compatível à sua condição social e em virtude de idade avançada, doença, estudo, falta de trabalho ou qualquer incapacidade. A obrigação de prestar alimentos é

recíproca entre ascendentes, descendentes, colaterais de segundo grau, ex-cônjuge ou ex-convivente. Dessa forma, o idoso poderá ter seu sustento provido por um dos seus familiares.

No mesmo diploma legal, no Título IV – Da Tutela e da Curatela, na Seção III – Da escusa dos tutores, o art. 1.736 expressa que podem se escusar da tutela os maiores de 60 anos.

5.3 Legislação penal

O art. 61, alínea “h”, do Código Penal, trata das circunstâncias agravantes da pena quando o crime é cometido “contra criança, velho ou enfermo”. É atenuante “ser o agente menor de 21 (vinte e um), na data do fato, ou maior de 70 (setenta) anos, na data da sentença” (art. 65, I)¹⁹. No mesmo diploma legal, o art. 77 estabelece a suspensão condicional da pena com benefício de uma sanção não superior a dois anos. E no § 2º desse mesmo artigo permite sua extensão para apenados maiores de 70 anos condenados à pena não superior a quatro anos.

A Lei nº 7.209/84 estabelece no art. 115 que “são reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um), ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos” (BRASIL, 1984).

Crime contra velho agrava a pena (art. 61, II, h, Código Penal). Para os fins deste artigo, o TACrimSP - Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo em acórdão definiu velho, como “aquele que completou 70 anos, pouco importando a força física” (TACrimSP, Ac. Rel. Camargo Aranha, JUTACRIM 54/223). Ainda, neste sentido o Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo – TACrimSP:

Pune-se mais gravemente o crime praticado contra velho não porque seja idosa a vítima, mas porque, sendo mais fraca, reveste-se o delito de maior reprovação social.

TACrimSP, Ac. Rel. Edmeu Carmesini, JUTACRIM 81/336.

¹⁹ Com a vigência do novo Código Civil a partir de 10 de janeiro de 2003, a menoridade cessa aos 18 anos completos, ficando a pessoa apta a praticar todos os atos da vida civil (art. 5º) (nota do autor).

A Lei de Execuções Penais, no art. 117, I, admite o reconhecimento em regime aberto em residência particular, como benefício para aqueles com 70 anos ou mais. Prisão domiciliar é, também, estendida a sexagenários:

PENA. PRISÃO DOMICILIAR. SEXAGENÁRIO. LEI 9.460/97. *Tem direito à prisão em estabelecimento adequado à sua condição pessoal o maior de 60 anos, desde que já condenado definitivamente.* (STJ, Rec. Ord. Em HC nº 9.279-SP, Rel. Min. Edson Vidigal, j. em 2/3/2000, DJ de 27/3/2000).

A Lei nº 10.741/2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2003), no Título VII “Disposições finais e transitórias”, com seus arts. 110, 111 e 112, altera o seguinte:

- Art. 110 – o Decreto-lei nº 2.848/40, arts. 61, 121, 133, 140, 141, 148, 159, 183, 244;
- Art. 111 – art. 21 do Decreto-lei nº 3.688/41;
- Art. 112 – art. 1º, § 4º, inciso II, da Lei nº 9.455/97.

Neste plano infraconstitucional, no entanto, a Lei nº 8.081/90, que define crimes contra preconceitos de raça, cor, religião, etnia, esqueceu-se da velhice (BRASIL, 1990).

5.4 Legislação previdenciária

A Constituição Federal, em seu art. 6º, determina que “São direitos sociais a educação, [...], a previdência social, [...], bem como a assistência aos desamparados [...]” (BRASIL, 1988). Benefício social é concedido, portanto, a quem dele necessitar, sem que tenha contribuído previamente, o que mostra um significado de seguridade social e não previdência social. Esta está assegurada pelo art. 5º do Decreto nº 3.048/99, que estabelece qual o benefício e o beneficiado (BRASIL, 1999).

A Ordem Social e Assistência Social estão previstas no art. 203, do Texto Constitucional, já mencionado anteriormente. Acrescentem-se as leis que compõem o benefício previdenciário e que regem o sistema de atendimento das Instituições filantrópicas, no cumprimento das normas de Assistência Social, que são:

- Lei nº 8.742, de 07/12/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993);
- Lei nº 9.720, de 30/11/1998 que introduziu alterações na LOAS (BRASIL, 1998);
- Medida Provisória nº 1.473/1997, que alterou o conceito de família incapacitada (BRASIL, 1997).

A Lei nº 8.742, de 07/12/1993, por sua vez, regulamentada pelo Decreto nº 1.744, de 08/12/1995, estabelece o benefício previdenciário para idosos e portadores de deficiência somente para maiores de 70 anos. Esse limite foi reduzido para 67 anos em 1º/1/1998 e, em 1º/1/2000, para 65 anos. Segundo Séguin (2001, p. 79), estes limites foram adotados em função da disponibilidade orçamentária e não por critérios de saúde pública.

5.5 Legislação processual civil

A Lei nº 10.731, de 09 de janeiro de 2001, conhecida como a “Lei dos Idosos”, concedeu prioridade de tramitação aos procedimentos judiciais em que figuram, como parte, pessoa com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos (BLAAUW, 2002, p. A-2; MORAES, 2002a, p. 2041). Dispõe esse texto que em todo processo em curso, em qualquer grau de jurisdição, juízo ou tribunal, tendo em vista a nova redação dada pelo art. 1.211-A do Código de Processo Civil. Os dispositivos dos novos arts. 1.211-A, 1.211-B e 1.211-C desse Código têm, segundo Blaauw (2002, p. A-2), aplicação imediata em qualquer processo pendente ao tempo de sua entrada em vigor, buscando acelerar a tramitação dos atos processuais, visto que pessoas com mais de 65 anos, “sujeitam-se a maiores necessidades, notadamente às de ordem econômico-financeira, pois de nada adiantaria a garantia constitucional de acesso à justiça, para depois da morte”.

5.6 Legislação trabalhista

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o aposentado pode votar e ser votado em eleição sindical ou associação profissional. Reza o art. 8º que

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[...]

VII – o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

[...]

Do ponto de vista das entidades de benemerência, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) determina no art. 2º, § 1º, a obrigatoriedade do vínculo empregatício para trabalhadores em instituições beneficentes:

§ 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

As instituições beneficentes – asilos, hospitais geriátricos, clínicas geriátricas, casa-lar e outros – têm todos os ônus do contrato trabalhista de seus empregados. Exceção para as pessoas voluntárias que prestam serviços sem intenção de ganho. Prerrogativa estabelece a Lei nº 8.212/91, arts. 55 e seguintes, e o Decreto nº 3.048/99, arts. 206 e 207, que estão isentos de recolhimento da contribuição previdenciária da parcela patronal as instituições filantrópicas se reconhecidas de utilidade pública, recolhendo normalmente a parte devida pelo empregado (CARRION, 2000, p. 27).

Pelo art. 580, inciso III, § 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) excluem-se do recolhimento anual da Contribuição Sindical pela regra estabelecida no § 5º do mesmo artigo as entidades ou instituições que comprovarem, através de requerimento dirigido ao Ministério do Trabalho, que não exercem atividade econômica com fins lucrativos.

Em relação aos idosos, o art. 134 da CLT, que trata da concessão e época das férias regulamentares, estipula em seu § 2º que, para os menores de 18 anos e para os maiores de 50 anos de idade, as férias serão sempre concedidas de uma só

vez. Portanto, idosos com 60 ou mais anos que possuam contratos de trabalho têm, por determinação legal, 30 dias consecutivos de férias, independentemente de serem ou não coletivas.

5.7 Legislação tributária

Estabelece o art. 150 da Constituição Federal de 1988 que:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI – instituir impostos sobre:

- a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
- b) templos de qualquer culto;
- c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
- d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

[...]

§ 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas b e c, compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.

[...] (BRASIL, 1988).

Martins (1992, p. 150) argumenta que

em relação às entidades de assistência social, cujo perfil da imunidade desenhada pela jurisprudência abrange inclusive as entidades fechadas de previdência social, o constituinte optou por duas conformações: a conformação *lato sensu*, que abrange previdência, saúde e assistência social propriamente dita, e a *stricto sensu*, que só hospeda a assistência social, fora das hipóteses previdenciárias e de saúde.

Assevera o autor que “as instituições a que se refere o art. 150, VI, são de assistência social *lato sensu* e não *stricto sensu*” (p. 150). Para o jurista, o artigo de assistência social *stricto sensu* está redigido no capítulo de seguridade social (p. 150).

Argumenta ainda Martins (1992, p. 153) que a imunidade tributária “objetiva claramente impedir, por motivos que o constituinte considera de especial relevo, que

os poderes tributantes, pressionados por seus déficits orçamentários, invadem áreas que no interesse da sociedade devem ser preservados”.

Para Rafael (1997, p. 325), os princípios básicos da imunidade tributária estão recepcionados, consoante se depreende do art. 14 e incisos do Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/66, pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 34, parágrafo 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinam que as entidades assistências só poderão gozar da aludida imunidade constitucional, dentre outros requisitos, se mantiverem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades, aplicando integralmente, os recursos na manutenção de seus objetivos institucionais.

Define, também, Rafael (1997, p. 326) que os serviços de assistência social de cada entidade deverão ter interpretação restritiva, ou seja, são os serviços relacionados diretamente com os objetivos institucionais das entidades de que trata o art. 14, CTN, previstos em seu estatuto ou atos constitutivos. Assim, estará a associação imune aos impostos existentes por desempenhar atividade de assistência social ou seguridade social.

O governo federal tem renunciado regularmente ao imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza de todas as entidades sem fins lucrativos, que tenham caráter: beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, cultural, instrutivo, científico, artístico, literário, recreativo, esportivo e as associações e sindicatos das que tenham por objetivo cuidar dos interesses de seus associados, dès que seja cumprido os requisitos fixados nos diversos incisos do art. 12 da Lei nº 9.532/97, ou seja, que:

- a. não remunerem os seus dirigentes e não distribuam lucros a qualquer título;
- b. apliquem integralmente seus recursos na manutenção e desenvolvimento dos objetivos sociais;
- c. mantenham escrituração das suas receitas e despesas em livros revestidos das formalidades que assegurem a respectiva exatidão;

- d. prestem às repartições lançadoras do imposto as informações determinadas pela lei e recolham os tributos retidos sobre os rendimentos por elas pagos²⁰.

No caso do idoso pessoa física, o Título VI – Da Tributação e do Orçamento da Constituição Federal de 1988, relativa ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza, o art. 153, § 2º, dispõe que:

§ 2º. Não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho.²¹

O aposentado ou pensionista, o reformado ou em reserva remunerada com mais de 65 anos, que recebe o benefício do INSS ou do Tesouro Nacional não está sujeito à tributação até o limite fixado (MARTINEZ, 1997, p. 39)²². Relativamente ao recolhimento da contribuição patronal ao INSS, Rafael (1997, p. 329) esclarece que se a entidade tiver sua finalidade voltada para a assistência social, educacional e saúde de menores, idosos ou, ainda, carentes e excepcionais, esta não será recolhida. O art. 55, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização e custeio da Previdência Social, isentou as entidades beneficentes do pagamento das seguintes contribuições, segundo Szazi (2006, p. 57):

- contribuição previdenciária – 20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados empregados, empresários, trabalhadores avulsos e autônomos que lhe prestem serviços;
- contribuição para acidente do trabalho – 1% a 3%, de acordo com o grau de risco;
- contribuição para o FINSOCIAL – atualmente substituído pelo COFINS;
- contribuição Social sobre o Lucro.

²⁰ Os tributos retidos referem-se, principalmente, ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) incidente sobre a remuneração dos empregados (nota do autor).

²¹ Parágrafo revogado pela Emenda Constitucional nº 20/98.

²² Na Declaração Anual do Imposto de Renda Pessoa Física lança-se no campo Rendimentos Não Tributados o valor do abatimento (nota do autor).

Posteriormente, o art. 55 da Lei nº 8.212/91 sofreu alterações pelas Leis nº 9.429/96; nº 9.528/97; nº 9.711/98 e nº 9.732/98, estando esta última em vigor até o presente momento.

Com relação à denominada contribuição social, desde a década de 1960 o governo federal tem também procurado beneficiar as entidades filantrópicas. É certo, contudo, que ano a ano, após o advento da Constituição Federal de 1988, o poder público tem procurado restringir ao máximo todos os direitos eventualmente adquiridos por estas entidades através do certificado de utilidade pública federal, emitido anteriormente à atual Carta Magna (RAFAEL, 1997, p. 329).

Szazi afirma (2006, p. 55) que a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, não excluiu expressamente as pessoas jurídicas sem fins lucrativos de seu pagamento, embora tal exclusão possa ser entendida pela própria definição: não tem fins lucrativos, não auferem lucros, não pagam tributos.

No caso da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), as entidades beneficentes de assistência social foram isentadas por força do art. 6º, III, da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu o tributo. A Secretaria da Receita Federal evoluiu seu entendimento da seguinte forma com relação à fruição da isenção do tributo:

Decisão 79, de 14 de julho de 1999.

Assunto: COFINS

Ementa: Isenção. Assistência Social. A partir de 1º de fevereiro de 1999, são isentas da COFINS as receitas relativas às atividades próprias das entidades beneficentes de assistência social, atendidos os requisitos da lei.

Dispositivos legais: CF-1988, art. 195, § 7º; Lei 9.718/98, art. 2º; MP 1858-6/99, art. 14, X, e 15; Lei 8.212/91, art. 55; Lei 9.732/98.

Divisão de Tributação da 9ª Região Fiscal (Paraná); DOU de 3/8/99.

As entidades beneficentes de assistência social não sofrem incidência da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira sobre suas movimentações financeiras (CPMF), nos termos do art. 195, § 7º da CF/88, disposta no art. 3º, inciso V, da Lei nº 9.311/96. Para usufruir deste benefício, a entidade deverá apresentar à instituição responsável pela retenção da contribuição (normalmente os bancos),

declaração na forma da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal, IN SRF 6/97 (FORTUNA, 2001, p. 146), conforme norma complementar expedida necessária à execução da lei, autorizada pelo art. 19 do mesmo diploma legal.

Para ficarem isentas do pagamento da CPMF, as entidades devem preencher os seguintes requisitos citados por Szazi (2006, p. 66):

- ser reconhecida de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal;
- ser portadora do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social;
- promover assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes;
- não perceberem seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores remuneração e não usufruírem vantagens ou benefícios a qualquer título;
- aplicar integralmente seu resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais;
- apresentar anualmente ao Conselho Nacional de Seguridade Social relatório circunstanciado de suas atividades.

Estão imunes também as entidades de assistência social do Imposto de Renda Pessoas Jurídicas, previstas no art. 170 do Regulamento do Imposto de Renda vigente (Decreto nº 3.000, de 26/3/1999 – RIR/99). Esta legislação incorporou os preceitos fixados no Código Tributário Nacional (leis nº 3.470/58, art. 113, e nº 5.172/66, arts. 9º, IV, c e 14, I, II e III) (SZAZI, 2006, p. 53).

Segundo esse autor, da análise do art. 195, parágrafo 7º, da Constituição Federal pode-se depreender, que as entidades beneficentes de assistência social que atendam as exigências legais²³ estão isentas da contribuição para a seguridade social (p. 56).

Cabe aqui realçar que a recente Lei nº 10.833, de 30 de dezembro de 2003, traz modificações significativas na vida administrativa da entidade beneficente de assistência social, visto que passa a ser depositária do dinheiro público através do recolhimento obrigatório do imposto de renda dos prestadores de serviço que por

²³ No caso, o art. 55 da Lei nº 8.212/91, regulamentada pelo Decreto nº 3.039/99 (nota do autor).

ventura tenha contrato. A retenção se dá na fonte, compondo-se pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – 1%; pela COFINS – 3% e pelo PIS/PASEP – 0,65%, totalizando 4,65 % calculado sobre o valor bruto da nota fiscal de prestação de serviço. Apesar de não interferir nas contas das entidades, quatro fatores estão ocorrendo: 1. o custo administrativo de recolhimento do imposto; 2. custo administrativo de envio de comprovante anual de retenção do imposto; 3. não repasse das retenções caracteriza-se como crime de apropriação indébita e 4. não repasse não renova imunidade junto ao INSS.

5.8 Síntese da legislação geral aplicável às entidades filantrópicas de assistência social

- Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 – arts. 5º, XVIII; 150, 195, 203, 204, 229 e 230.
- Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991 – Institui contribuição para o financiamento da seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências (art. 6º, III).
- Lei Complementar nº 84, de 18 de janeiro de 1996 – Institui fonte de custeio para a manutenção da Seguridade Social, na forma do parágrafo 4º do art. 195 da Constituição Federal, e dá outras providências (arts. 1º e 3º).
- Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935 – Dispõe sobre o reconhecimento de utilidade pública (art. 1º ao 5º).
- Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional (arts. 9º, 14136, 137, 138, 176, 177, 178 e 179).
- Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 – Lei dos Registros Públicos (arts. 114, 115, 119, 120, 121, 148 e 167).
- Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977 – Dispõe sobre os estágios de estudantes de estabelecimentos de ensino superior e de ensino profissionalizante de segundo grau e supletivo e dá outras providências (arts. 1º e 4º).

- Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988 – Institui contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, e dá outras providências (arts. 1º ao 4º, 6º e 9º).
- Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 – Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências (arts. 12, 15, 28, 30, 32, 37, 45, 46, 49, 55, 95 e 101).
- Lei nº 3.693, de 22 de novembro de 1993 – Institui no âmbito do Município de Piracicaba o Dia do Idoso e dá outras providências (arts. 1º ao 3º).
- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (arts. 2º, 20, 21, 22, 37, 38, 40, 41 e 42).
- Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994 – Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências (arts. 1º ao 22).
- Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996 – Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, e dá outras providências (arts. 1º e 3º).
- Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1998 (art. 23).
- Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997 – Altera a legislação tributária federal e dá outras providências (arts. 5º, 6º, 10, 12, 13, 14, 15 e 22).
- Lei nº 9.892, de 10 de dezembro de 1997 – Institui a Política Estadual do Idoso – PEI (arts. 1º ao 12).
- Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998 – Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências (arts. 1º ao 5º).
- Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 – Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências (arts. 1º ao 3º).
- Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998 – Altera dispositivos das leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996 e dá outras providências (arts. 1º, 4º, 5º e 7º).
- Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 – Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências (*in totum*).

- Lei nº 10.048, de 08 de novembro de 2000 – Estabelece prioridade no atendimento ao idoso maior de 65 anos e dá outras providências.
- Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências (Anexo C).
- Lei nº 10.833, de 30 de dezembro de 2003 – Dispõe sobre a retenção da CSLL, COFINS e PIS/PASEP incidente sobre o valor da prestação de serviços.
- Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho (*in totum*).
- Decreto-Lei nº 2.303, de 21 de novembro de 1986 – Altera a legislação tributária federal e dá outras providências (art. 33).
- Medida Provisória nº 1.709, de 6 de agosto de 1998. – Dispõe sobre o trabalho parcial, faculta a extensão do benefício do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT ao trabalhador dispensado e altera dispositivo da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (arts. 1º ao 8º).
- Medida Provisória nº 2.113-30, de 26 de abril de 2001 – Altera a legislação das Contribuições para a Seguridade Social – COFINS, para os Programas de Integração Social e Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP e sobre o lucro líquido, do Imposto sobre a Renda, e dá outras providências (arts. 13, 14 e 17).
- Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961 – Regulamenta a Lei nº 91, de 28/08/35, que dispõe sobre o reconhecimento com entidade de utilidade pública federal (arts. 1º ao 7º).
- Decreto nº 70.951, de 9 de agosto de 1972 – Regulamenta a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, que dispõe sobre a distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda, e estabelece normas de proteção à poupança popular (arts. 1º ao 4º, 6º, 13, 16, 17 e 30).
- Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 – Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e

consolida a legislação pertinente e dá outras providências (arts. 48, 58, 59, 60, 62, 64, 65 e 66).

- Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995 – Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.842, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências (arts. 1º ao 45).
- Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996 – Regulamenta a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e dá outras providências (arts. 1º ao 20).
- Decreto nº 2.173, de 5 de março de 1997 – Aprova o regulamento da organização e do custeio da Seguridade Social (arts. 30, 31, 33, 106 e 107).
- Decreto nº 2.490, de 4 de fevereiro de 1998 – Regulamenta a Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998, que dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado, e dá outras providências (arts. 1º, 3º, 4º, 7º e 10).
- Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998 – Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7/12/93, e dá outras providências (arts. 2º ao 5º).
- Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999 – Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (arts. 147, 170, 365, 486, 722, 808, 865 e 926).
- Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 – Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social (arts. 206 ao 210).
- Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999 – Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências (*in totum*).
- Portaria MS nº 810, de 22 de setembro de 1989 – Aprova as normas e os padrões para o funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e

outras instituições destinadas ao atendimento de idosos, a serem observados em todo o território nacional (Anexo A).

- Portaria MS nº 1.395, de 9 de dezembro de 1999 – Aprova a Política Nacional de Saúde do Idoso (arts. 1º ao 3º e anexo).
- Portaria MF nº 88, de 28 de setembro de 2000 – O Secretário de Acompanhamento Econômico, no uso das atribuições que lhe confere o art. 20 da Medida Provisória nº 2.049-22, de 28 de agosto de 2000, combinado com o parágrafo único do art. 2º da Portaria MF nº 201, de 5 de julho de 2000, resolve: ... (estabelece os critérios para sorteios a serem realizados por entidades filantrópicas).
- Portaria MS nº 702, de 12 de abril de 2002 – Cria mecanismos para a organização e implantação de Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso (*in totum*).
- Resolução MPS/INSS nº 324, de 15 de dezembro de 1995 – Estabelece normas e procedimentos para a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada aos Idosos e aos Portadores de Deficiência (*in totum*).
- Resolução MPS/INSS nº 435, de 18 de março de 1997 - Estabelece normas e procedimentos para a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada aos Idosos e aos Portadores de Deficiência, e dá outras providências (*in totum*).
- Resolução CNAS nº 31, de 24 de fevereiro de 1999 – Regula a concessão do registro de entidade no Conselho Nacional de Assistência Social (arts. 1º ao 15).
- Resolução CNAS nº 177, de 10 de agosto de 2000 – O Plenário do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em reunião realizada no dia 10 de agosto de 2000, no uso da competência que lhe confere o inciso VIII do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, resolve: ... (concessão ou renovação do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos).
- Instrução Normativa SRF nº 87, de 31 de dezembro de 1996 – Aprova o modelo de declaração, a ser prestada pelas entidades civis, de responsabilidade na aplicação integral dos recursos, recebidos mediante

doação nos termos do art. 13, parágrafo 2º, inciso III, da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 (arts. 1º ao 4º e anexo).

- Instrução Normativa SRF nº 6, de 17 de janeiro de 1997 – Dispõe sobre a não incidência da CPMF no caso de entidades beneficentes de assistência social (arts. 1º ao 4º e anexo).
- Lei Municipal nº 3.415, de 26 de março de 1992 – Cria o Conselho Municipal do Idoso e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 4.090, de 28 de maio de 1996 – Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal Social e dá outras providências.
- Lei Municipal nº 4.393, de 08 de janeiro de 1998 – Altera a redação do *caput* do art. 2º e incisos, todos, da Lei Municipal nº 3.415/92 que “Cria o Conselho Municipal do Idoso”, e dá outras providências.

CAPÍTULO VI AS LEIS DE AMPARO À VELHICE

“O Direito não é um conjunto de normas particularizadas para que se execute este ato ou aquele. A imperatividade jurídica é de natureza social, deixando aos indivíduos larga margem de ação livre, prevendo-se cautelosamente o que deverá ser feito quando, por omissão ou negligência, não houverem sido preestabelecidas as conseqüências de um ato.”

Miguel Reale²⁴

O Direito do Idoso encontra-se amparado atualmente pela Lei nº 8.842/94, regulamentada pelo Decreto nº 1.948/96, que trata da Política Nacional do Idoso, e pela Lei nº 10.741/2003 que dispõe sobre o Estatuto do Idoso. As demais normas infraconstitucionais complementam os direitos e garantias do idoso em sistema de assistência asilar ou não, em entidade governamental ou não. Essas entidades podem ter fins lucrativos ou não, o que define seu objeto social frente ao Código Civil em vigor e seu registro como uma instituição filantrópica.

6.1 A Política Nacional do Idoso

A Política Nacional do Idoso instituída pela Lei nº 8.842, de 04/01/1994 (BRASIL, 1994), tem no art. 1º o seu objetivo, que é assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

O art. 3º, inciso I, do mesmo texto praticamente espelha-se no art. 230 da Constituição Federal, que assegura como **dever** da família, da sociedade e do Estado, seus direitos de cidadania, garantindo sua participação na comunidade e defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida (grifo nosso).

Já o art. 4º trata das diretrizes da Política Nacional do Idoso. Nota-se, em seu parágrafo único, o descompasso entre a Política Nacional do Idoso e a Portaria MS-

²⁴ REALE, M. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 126.

GM nº 810/89, concomitantemente com a Lei Federal nº 7.498/86 que regula a profissão de enfermagem. Este confronto normativo pode ser interpretado como ações que se contra põem, visto que o art. 4º veda a permanência contínua de profissionais da área de saúde, enquanto à Portaria MS-GM nº 810/89 estabelece os recursos humanos nessa área, o que pela interpretação das entidades de classe desses profissionais, existe a obrigatoriedade de contratação. O parágrafo único do referido art. 4º expressa-se nos seguintes termos: “É vedada a permanência de portadores de doenças que necessitem de assistência médica ou de enfermagem permanente em instituições asilar de caráter social”.

Ressalta-se que o Poder Executivo não vem cumprindo essa disposição, pois o art. 8º, parágrafo único, determina que os ministérios das áreas de saúde, educação, trabalho, previdência social, cultura, esporte e lazer, devem elaborar proposta orçamentária, no âmbito de suas competências, visando ao financiamento de programas nacionais compatíveis com a Política Nacional do Idoso. Desse modo, o Estado, desde a promulgação da Lei nº 8.842/94, não estabeleceu as fontes ou os valores orçamentários dos recursos necessários à manutenção do sistema asilar beneficente de amparo à velhice. Criou-se, sim, um confronto nas leis pelo não atendimento ao disposto nos arts. 195, 203, 204 e 230 da Constituição Federal.

O art. 11 do Decreto nº 1.948/92 que regula a Lei nº 8.842/94, por seu turno, trata do reconhecimento pelo poder constituído, da necessidade de garantir àqueles com mais de 60 anos, uma chance de buscar no mercado de trabalho, não só a sua manutenção ou da família, mas o sentimento de ser reconhecido como um trabalhador: “Ao Ministério do Trabalho, por meio de seus órgãos, compete garantir mecanismos que impeçam a discriminação do idoso à sua participação no mercado de trabalho” (BRASIL, 1992).

O Capítulo IV, que trata das “Ações Governamentais”, mostra as competências dos órgãos e entidades do poder público na implementação da Política Nacional do Idoso. Constata-se aí, novamente, através dos dados e informações coletadas em entidade beneficente de grande porte no trato ao idoso, que em nenhum momento as ações diretas voltadas a este atendimento atingiram seu objetivo fim, pois são excessivamente generalistas.

Finalmente, pode-se citar o art. 19 do mesmo texto, que dispõe sobre os recursos financeiros necessários à implantação das ações afetas às áreas de

competência dos três níveis de governo. Textualmente verifica-se que estes recursos devem ser consignados nos orçamentos de cada um dos níveis de governo. Novamente, vê-se o desconforto entre a letra da lei e as ações executivas, pois são sobremaneira escassos os recursos alocados para as entidades beneficentes sem fins lucrativos.

Paralelamente à Lei nº 8.842/94, deve-se realçar aqui o Decreto nº 1.948/96 que regulamenta esta lei. Define o seu art. 3º e parágrafo único a modalidade asilar, ou seja:

Art. 3º. Entende-se por modalidade asilar a atendimento, em regime de internato, ao idoso sem vínculo familiar ou sem condições de prover a própria subsistência de modo a satisfazer as suas necessidades de moradia, alimentação, saúde e convivência social.

Parágrafo único. A assistência na modalidade asilar ocorre no caso da inexistência do grupo familiar, abandono, carência de recursos financeiros próprios ou da própria família (BRASIL, 1996).

O termo “saúde” no *caput* do artigo se choca com o parágrafo único do art. 4º da Política Nacional do Idoso. Nota-se a extrema dificuldade do legislador e dos órgãos do poder executivo, em definir o que seja “saúde” no amparo à velhice. “Saúde”, *lato sensu*, constitui-se num dos Direitos Sociais previstos constitucionalmente e é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Constituição prevê que a “saúde” deve ser organizada em um sistema único, com a participação também da iniciativa privada através de planos de saúde e atendimento hospitalar. A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre os princípios e diretrizes específicas da atividade de “saúde”.

Difere-se também o termo “saúde” no sentido de estar com saúde ou ter boa saúde, que significa “exercer normalmente todas as funções dos órgãos” (DE PLÁCIDO; SILVA, 2000, p. 734). Em sentido *stricto sensu*, significa assistência à saúde a mera ação assistencialista, como, por exemplo, dar banho, fazer curativos, medir temperatura.

É da atribuição do Ministério da Saúde, articulado com as Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municípios, o fornecimento de medicamentos, órteses e próteses, necessários à recuperação da saúde do idoso (art. 9º do Decreto nº 1.948/96, inciso V). Pela pesquisa efetuada, constatou-se que somente a partir de

2002 a instituição beneficente analisada neste estudo passou a receber medicamentos do setor de saúde do município.

De forma mais ampla, o art. 18 do Decreto nº 1.948/96 proíbe a permanência de idosos nas instituições asilares, quando portadores de doenças que exijam assistência médica ou de assistência de enfermagem intensiva. Análogo ao art. 4º, parágrafo único da Política Nacional do Idoso, esse texto mostra novamente a incoerência com o disposto na Portaria MS-GM nº 810/89 que, concomitantemente com a Portaria MS nº 1.395/99, impõe que:

Art. 18. Fica proibida a permanência em instituições asilares, de caráter social, de idosos portadores de doenças que exijam assistência médica permanente ou de assistência de enfermagem intensiva, cuja falta possa agravar ou pôr em risco sua vida ou a vida de terceiros.

Parágrafo único. A permanência ou não do idoso doente em instituições asilares, de caráter social, dependerá de avaliação médica prestada pelo serviço de saúde local (BRASIL, 1996).

O Brasil tem-se caracterizado como um País em que agentes públicos se demonstram omissos com tão grave problema. Tal displicência pode ser vista, por exemplo, na data em que entrou em vigor a Lei que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, e a efetiva data em que entrou em vigor o Decreto nº 1.948/96 que regulamenta a mesma lei: espaço de tempo este de ano e meio.

6.2 O Estatuto do Idoso

Publicada no Diário Oficial da União em 3 de outubro de 2003, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (BRASIL, 2003), dispõe sobre o denominado “Estatuto do Idoso” e dá outras providências e se destina a regular os direitos das pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Com maiores detalhes em relação ao trato ao idoso comparativamente à Política Nacional do Idoso, estabelece seus direitos fundamentais, as medidas de proteção, a política de atendimento ao idoso, o acesso à justiça e sobre os crimes contra sua pessoa. O Estatuto do Idoso entretanto, não explicita de que forma, ou como, as instituições filantrópicas sem fins lucrativos terão ou receberão incentivos

governamentais, sejam orçamentários ou fiscais, para a manutenção da qualidade de vida do idoso.

O disposto em Estatuto está longe de regulamentar os procedimentos administrativos institucionais com os trabalhos filantrópicos desenvolvidos *in loco* nas entidades. Não apresenta em seu conteúdo a realidade do dia a dia destas entidades e tal como a Política Nacional do Idoso apresenta lacunas em seus dispositivos.

O art. 3º, do Estatuto do Idoso, difere do art. 230 da Constituição Federal em sua essência. Reza o art. 3º, *caput*, desse Estatuto que:

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

A simples análise do texto mostra sua duplicidade de conceituação do termo “saúde”, já amplamente discutido no que se refere à Política Nacional do Idoso.

No Capítulo I – Do Direito à Vida, o art. 9º atribui ao Estado a obrigação de “garantir à pessoa idosa proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade”. Cita-se o termo saúde, onde novamente, adotou-se a mesma definição mencionada acima.

O art. 10, inserido no capítulo que trata do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, estabelece que “é obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis”. Vê-se o Estado com a obrigação, em conjunto com a sociedade, com o objetivo fim de assegurar direitos fundamentais.

Analogamente, o art. 14, que está contido no capítulo referente aos direitos fundamentais, diz que “se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover o seu sustento, impõe-se ao Poder Público esse provimento, no âmbito da assistência social”. O legislador criou neste artigo um ônus ao Poder Público, que obrigatoriamente deverá constar como rubrica orçamentária como fonte de recursos para alimentação dos idosos. A norma não estabeleceu quais as condições econômicas efetivas para se fazer jus a este direito e como seria a

alocação dos recursos para o cumprimento desta obrigação. Conflita-se novamente as normas, quando comparada a Lei de Responsabilidade Fiscal que é inerente àqueles possuidores de cargos públicos executivos.

O Capítulo IV – Do Direito à Saúde, estabelece no art. 15 que:

É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

Aceitando-se o conceito de saúde em sentido *lato sensu* e aplicando-o na área de atendimento à saúde pelo SUS, pode-se interpretar que o idoso deve ter toda a assistência, sem qualquer discriminação e com preferência no atendimento. O art. 15, § 1º, inciso IV, abrange a área de atuação do SUS, incluindo o atendimento domiciliar e por instituições beneficentes.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por meio de:

[...]

IV – atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para os idosos abrigados e acolhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural.

Tal como o art. 9º, inciso V, do Decreto nº 1.948/96, o § 2º do art. 15 do Estatuto do Idoso, incumbe ao Poder Público o fornecimento de medicamentos, principalmente os de usos continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação. Torna-se obrigação do Poder Público criar rubrica específica para atendimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidades civil e criminal.

Já o § 3º do art. 15 inovou em relação aos Planos de Assistência à Saúde, na esfera privada, quando veda a discriminação do idoso nestes planos com cobranças diferenciadas nos valores de contribuição em razão da idade.

O art. 19 trata de maus-tratos aos idosos. Da análise deste artigo pode-se constatar que o mesmo encontra-se em capítulo errado, já que dispõe sobre comunicação de maus-tratos ao idoso, o que pode ser feito por qualquer pessoa e

com penalidades previstas em lei. Ainda incorre num grave erro de conceituação, quando estabelece que a comunicação será feita por profissionais de saúde. Neste ponto verifica-se um equívoco de legislação. Tem-se constatado através dos meios de comunicação, escrito e falado, que os maus-tratos podem ser provenientes de ações dos profissionais da área da saúde ou pelos cuidadores, sejam eles familiares, contratados (acompanhantes) ou corpo administrativo das entidades. Portanto, atribui poder de polícia somente a um grupo de profissionais que poderá ser responsabilizado civil e criminalmente por ato de denúncia falho por simples suposição.

Sob o prisma deste artigo, pode-se conceituar de forma genérica sob aspecto legal, o ato de comunicação. As características essenciais deste ato, como disposto na lei, não se refere a uma coisa certa; possui somente uma significação, o que no mundo jurídico por sua existência abstrata, denomina-se *conceito jurídico indeterminado* (DI PIETRO, 1991, p. 65). Desta forma, o objeto do conceito jurídico não está determinado, não possui representação concreta, dando margem a diversas interpretações pelo aplicador do direito.

Nas áreas de educação, cultura, esporte e lazer, contemplados pelos arts. 20 a 25, o Poder Público deverá apoiar a criação de oportunidades de acesso do idoso à educação, adequando os currículos, metodologias e material didáticos aos programas específicos à terceira idade (art. 21), como também a criação de universidades abertas aos idosos, além de incentivar a publicação de livros e periódicos adequados a este perfil (art. 25).

O limite de idade já não é mais um empecilho para a contratação ou para concursos. Estimula a criação de programas de profissionalização, prepara o idoso para a aposentadoria e dá estímulo as empresas privadas para sua contratação. Mas, o art. 26, *caput*, mostra que o idoso tem direito ao exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas (arts. 26 a 28).

No Capítulo VIII – Da Assistência Social, os arts. 33 e 34 mostram os meios para a prestação e o provimento da assistência social ao idoso. Dispõem os artigos:

Art. 33 A assistência social aos idosos será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes.

Art. 34 Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para provar sua subsistência, nem tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Do art. 33, olha-se com certa restrição em seu cumprimento, visto existirem normatizações pendentes ou ações sem efeito jurídico prático, *v. g.*, Conselho Municipal do Idoso atuante, rubrica orçamentária nos três poderes executivos, desburocratização, incentivos fiscais para a participação de empresas privadas, outros.

Em dezembro de 1993, foi editada a Lei nº 8.742 que dispõe sobre a LOAS, dando sequência ao art. 203, V, da Carta Magna de 1988. A princípio esta lei assegurava aos idosos com idade igual ou superior a 70 anos, o recebimento de um salário mínimo por mês. Em janeiro de 1998, a Lei nº 9.720/98, reduziu de 70 para 67 anos a idade mínima para recebimento do benefício de prestação continuada. Com o Estatuto do Idoso, a idade mínima novamente se altera de 67 para 65 anos. Ressalta-se que para obter o direito ao benefício da prestação continuada, a renda *per capita* da família não pode ser superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; no entanto, existe no próprio Estatuto (art. 117), a obrigatoriedade do poder executivo de encaminhar ao Poder Legislativo, projeto de lei revendo os critérios e valores pertinentes à concessão deste benefício.

Neste capítulo, o art. 35 é aquele que mais atende as instituições filantrópicas sem fins lucrativos. Este artigo inova ao estabelecer e autorizar as entidades de cunho asilar a receber, via contrato de prestação de serviços, recursos para sua manutenção no limite de até 70% do benefício previdenciário ou da assistência social, independentemente dos recursos oriundos dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

O art. 48, do Título IV que trata da política de atendimento ao idoso, diz que as entidades de atendimento ao idoso devem observar as normas de planejamento e execução emanadas do órgão competente da Política Nacional do Idoso, conforme a Lei nº 8.842/94. Vê-se que não sendo nem mesmo atendido o parágrafo único do art. 8º da citada lei pelas autoridades governamentais, torna-se sem eficácia tal medida legal, pois sem alcance em sua atuação. Pode-se constatar ainda que produz ações

utópicas, quando no art. 50, inciso V, por exemplo, cita como obrigação da entidade oferecer atendimento personalizado.

Em relação à fiscalização das entidades beneficentes, o art. 52, dispõe que “As entidades governamentais e não governamentais de atendimento ao idoso serão fiscalizadas pelos Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei”.

A análise deste artigo implica na comparação de dois lados distintos de uma mesma moeda no caso de entidades beneficentes sem fins lucrativos. A fiscalização em instituições beneficentes é ato necessário para que se cumpra a verdadeira ação filantrópica de amparo à velhice. Cada órgão mencionado no *caput* deste artigo possui procedimentos legais, com o principal intuito de que não só a legislação pertinente ao idoso seja cumprida, mas para que não haja malversação de recursos públicos, não observância no trato ao idoso, qualidade de vida precária, instalações inadequadas, manuseio inapropriado de alimentos e medicamentos, outros. Esta ação representa o lado legal da moeda.

O outro lado pode ser representado pela ação real dos órgãos fiscalizados comparativamente com a legislação existente, mas não observada pelos mesmos órgãos. Ou seja, uma fiscalização efetuada em entidade filantrópica sem fins lucrativos não pode simplesmente ater-se aos aspectos da lei, mas também ao cunho social que esta mesma lei deve proteger. Sob este mesmo aspecto, envolvem-se aquelas ações que implicam em dispêndios não constantes no orçamento da instituição ou haja previsão de repasse governamental para cobertura deste ato fiscalizador. Muito comum este tipo de ocorrência, pela constatação da pesquisa, em relação à atuação da Vigilância Sanitária municipal, que se impõe sob argumentação do dispositivo legal e sem a correspondente interpretação jurídica adequada a situação de fato, impingindo elevado custo de manutenção e sem a devida noção legal da responsabilidade civil e criminal daqueles que praticam filantropia.

Outro aspecto de semântica pode-se notar quando o artigo menciona “e outros previstos em lei”. A uma norma não se pode permitir ausência de fato concreto. Que outros serão estes fiscalizadores? Será que possuem conhecimentos técnicos, legais, financeiros ou filantrópicos para exercerem o poder fiscalizador e às vezes punitivo? Torna-se premente definir quem possui este poder para que não

haja lacuna na norma ou sua eficácia seja mero borrão para atender a grupo de classes profissionais.

Quando o sistema jurídico estabelece em suas normas conflitos entre ações, decorrentes das diversas interpretações possíveis, a Administração Pública cujo dever legal visa o interesse público, o bem comum, a solução do problema social e outros semelhantes, não pode deixar dúvidas quanto à flexibilização de suas decisões. Dada a situação supra mencionada em relação ao agente sanitário e ao aspecto semântico da norma (art. 52), em que se cria situação concreta a atender com diferentes soluções, induz a noção, já mencionada, de *conceito jurídico indeterminado*. Este conceito se usa na designação de vocábulos ou expressões que não tem sentido preciso, nem objetivo e tampouco determinado (DI PIETRO, 1991, p. 65). O poder discricionário está intimamente ligado a este conceito indeterminado, assumindo a Administração a posição de um perito técnico do interesse público, mas cuja conclusão profissional não pode ser analisada por terceiros e nem mesmo pelo Poder Judiciário, explica Di Pietro (1991, p. 70). Portanto, vê-se a lacuna na norma de amparo à velhice, com possíveis consequências burocráticas as entidades beneficentes sem fins lucrativos de assistência social.

Os legisladores esqueceram-se que as instituições de assistência social sem fins lucrativos são unidades asilares e, portanto, não possuem meios de subsistência própria para personalizar atendimentos, sob pena de incorrer em privilégios que não estejam adequados à real situação de amparo à velhice.

O Título V – Do Acesso à Justiça, tratam seus artigos, dos procedimentos jurídicos dos quais os idosos terão prioridade. Os processos para pessoas com mais de 60 anos (capítulo I) e sua proteção foram citadas neste estudo na parte referente à legislação processual civil, supra. Em relação ao Ministério Público (capítulo II), cabe ressaltar que para o cumprimento deste Estatuto (lei) caso o governo não destine verbas para a aplicação dos direitos elencados, caberá a esse Ministério, propositura de Ação Civil Pública contra o Município, Estado e a União.

Os crimes definidos nesta Lei, sob o Título VI – Dos Crimes, arts. 93 a 108, possuem a característica de ação pública incondicionada, podendo ser promovida pelo Ministério Público independentemente de representação do ofendido quando da ocorrência das infrações estabelecidas, conforme síntese exemplificativa abaixo:

- Discriminar o idoso por qualquer motivo, desdenhar, humilhar, menosprezar, obstar o acesso a cargo público, negar emprego por motivo de idade, deixar de prestar assistência à saúde, dificultar à execução de ordem judicial:
Pena: de 6 meses a 1 ano de reclusão e multa;
Agravante: aumento da pena em 1/3 quando o agente do crime for o responsável pelo idoso.
- Coagir ou induzir idoso sem discernimento a doar, contratar, testar ou assinar procuração ou realizar transferência em cartório:
Pena: de 2 a 5 anos de reclusão e multa.
- Apropriar-se indevidamente de pensão ou qualquer outro benefício/rendimento do idoso:
Pena: de 1 a 4 anos de reclusão e multa.
- Deixar de prestar assistência em situações de risco ou dificultar sua assistência à saúde:
Pena: de 6 meses a 1 ano de detenção e multa;
Agravante: se da ação ou omissão resultar morte, a pena será triplicada.
- Abandonar em hospitais ou casa de saúde:
Pena: de 6 meses a 3 anos de detenção e multa.
- Expor a perigo a integridade e a saúde física ou psíquica:
Pena: de 2 meses a 1 ano de detenção e multa;
Agravante: se do ato resultar morte, a pena será de 4 a 12 anos de reclusão; sendo lesão corporal, a pena será de 1 a 4 anos.
- Negar acolhimento ou permanência do idoso como abrigado:
Pena: de 6 meses a 1 ano de detenção e multa.
- Reter cartão magnético de conta bancária de idoso relativa à pensão ou benefícios ou com o objetivo de assegurar recebimento de dívida:
Pena: de 6 meses a 2 anos de detenção e multa.
- Exibir, por qualquer meio de comunicação, imagens depreciativas à pessoa idosa:
Pena: de 1 a 3 anos de detenção e multa.

O art. 115, disposto neste Título reza: “O Orçamento da Seguridade Social destinará ao Fundo Nacional de Assistência Social, até que o Fundo Nacional do Idoso seja criado, os recursos necessários, em cada exercício financeiro, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso”.

O Poder Público compromete-se na destinação de recursos orçamentários através da Seguridade Social, com a finalidade precípua de aplicação em programas e ações relativos ao amparo do idoso, com periodicidade mensal.

CAPÍTULO VII

A INTERPRETAÇÃO JURÍDICA

“A relação entre um escalão superior e um escalão inferior da ordem jurídica, como a relação entre a Constituição e a lei, ou lei e sentença judicial, é uma relação de determinação ou vinculação: a norma do escalão superior regula – como já se mostrou – o ato através do qual é produzida a norma do escalão inferior, ou ato de execução, quando já deste apenas se trata; ela determina não só o processo em que a norma inferior ou o ato de execução são postos, mas também, eventualmente, o conteúdo da norma a estabelecer ou o ato de execução a realizar.”

Hans Kelsen²⁵

Não se confunde Hermenêutica com Interpretação. A Hermenêutica tem por objeto, na concepção de Maximiliano (2001, p. 1), “o estudo e a sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”, ressaltando o erro em que incorrem aqueles que substituem Hermenêutica por Interpretação. Continuando seu raciocínio, o autor acentua que a Interpretação é a aplicação da Hermenêutica e, portanto, esta descobre e fixa os princípios que regem aquela, e finaliza com esta definição: “a Hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar” (p. 1).

Entretanto, para que este critério metodológico produza um efeito jurídico demonstração, pode-se pressupor a adaptação de um preceito a um caso concreto, segundo modelo de Maximiliano (2001, p. 7):

- crítica – apura-se a autenticidade e constitucionalidade da lei, regulamento ou ato jurídico;
- interpretação – descobre-se o sentido e o alcance do texto.

Reale (2002, p. 278) relata que, historicamente, a interpretação da lei segundo processos lógicos adequados passou a ser objeto de estudos sistemáticos no transcurso do Século XIX, na França. Corresponhia a uma análise de textos em especial ao Código Civil, seguindo certos princípios e diretrizes estabelecidos por um

²⁵ KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

movimento denominado Escola da Exegese. Essa escola adotou duas formas de interpretação: interpretação gramatical (valor das palavras) e interpretação lógico-sistemático (situar num sistema geral de ordenamento jurídico). De acordo com Reale (2002, p. 282), com a Revolução Industrial, alterou-se a vida social no transcorrer deste Século. As interpretações dos textos jurídicos que representassem esta nova característica de sociedade mostram-se incompleta como forma de adequar a lei à existência concreta dessa nova vida social. Surge a interpretação histórica sob inspiração da Escola Histórica de Savigny, cuja interpretação consistia na realidade histórica, ou seja, acompanhava o desenvolvimento social no tempo. Ainda para esse autor, paralelamente, percebem os juristas que poderia a lei possuir uma compreensão progressiva, isto é, em atenção aos usos e costumes. Aceitava-se uma interpretação mais elástica do texto legal. Esse processo ocorreu na França, recebendo o nome de Teoria da Interpretação Histórica-Evolutiva, formulada por Gabriel Saceilles, e basicamente consistia na alteração do significado de uma norma legal decorrente de influência do meio ambiente (REALE, 2002, p. 283).

A partir das últimas décadas do Século XIX, relata Reale (2002, p. 284-289), deu-se o sentido de que o intérprete da lei deve manter-se fiel à sua primeira intenção, ou seja, não deve modificar a lei para atender determinado fim, mas sim, reproduzir a intenção do legislador. Para o autor, caso a lei não corresponda aos fatos ocorridos, deve-se reconhecer a lacuna na obra legislativa e, não permitindo uma solução, cabe ao jurista buscar nos princípios gerais do direito, nos costumes e na analogia os meios para solução do caso concreto (p. 284-289).

Este procedimento interpretativo no caso brasileiro está disposto na Lei de Introdução ao Código Civil, denominada atualmente Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 12.376/2010), arts. 4º e 5º, tendo sido adotado por se tratar de normas com princípios determinativos sobre a aplicabilidade das leis em geral, das questões de hermenêutica jurídica relativas ao direito público e no direito privado, proporcionando uma autonomia como lei de forma destacada, autônoma e independente do sistema de leis brasileiro (DINIZ, 2002a, p. 3; DINIZ, 2011, p. 21).

O conflito de norma constitucional frente a uma norma infraconstitucional, acentua-se exatamente pelo fato desta atingir fins colimados contrários quando fixa o sentido verdadeiro em relação a uma norma positiva superior, sem noção de sua

influência em seus aspectos sociais e econômicos. Revela-se com um sentido apropriado para a vida real.

Andrade (1992, p. 10) realça que a vida humana e a realidade social nas quais a norma jurídica deve incidir,

são situações particulares e concretas, onde para impor ou fazer cumprir uma lei, é necessário um processo de conversão da norma geral em uma norma individualizada, do abstrato ao concreto, por uma técnica que se denomina interpretação do direito.

Na visão de Barcellos (2002, p. 3), a realidade que surge da existência humana através de suas ações, criam o direito, é quem o direito pretende transformar; dela surge a necessidade de normas abstratas; ela impulsiona o intérprete ao desafio intelectual; delas estabeleceu-se os limites do campo de ação do direito e dela mostra-se o perfil político-social da nação.

Maximiliano (2001, p. 7) define de forma simples e singela a arte de interpretar, como uma ação de

explicar, esclarecer; dar significado de vocábulo, atitude ou gesto; reproduzir por outras palavras um pensamento exteriorizado; mostrar o sentido verdadeiro de uma expressão; extrair, de frase, sentença ou norma, tudo o que na mesma se contém.

A tarefa do jurista, na concepção de Diniz (2001b, p. 21), é descrever e interpretar normas, descrevendo suas consequências e seus efeitos; para tanto, procura estabelecer um nexos lógico entre as normas e demais elementos do direito, dando um sentido sistemático. Para Andrade (1992, p. 14), a interpretação

é um pressuposto da aplicação, que é o momento da atividade do aplicador ou operador do direito. [...] A interpretação é, portanto, anterior à aplicação, pois somente após ser conhecida a regra pode-se valorar juridicamente o caso singular. O intérprete não sai do universo dogmático; só o aplicador do direito entra no mundo real ao aplicar a lei genérica e abstrata ao caso singular e concreto.

De acordo com o entendimento de Bastos (1997, p. 22), pode-se dizer que a interpretação é verdadeiramente uma arte. No campo jurídico é, pois, fundamental. Ela é levada a efeito com um sentido prático de aplicar o objeto interpretado, que é a norma, afirma o autor (p. 27). Portanto, o objeto da interpretação é o texto normativo,

portador de um significado ou sentido, cuja compreensão ou relação à interpretação busca captar (ANDRADE, 1992, p. 9). Nesse sentido, Di Pietro (1991, p. 85) afirma que “não existe enunciado normativo que não requeira para sua aplicação ou sua compreensão, uma necessária interpretação, a qual apresenta graus diversos de complexidade e envolve uma operação lógica”.

Mas, para que haja o cumprimento dos comandos jurídicos das prescrições normativas, a norma deve ter eficácia, definida por Diniz (2001b, p. 30) como

a qualidade do texto normativo vigente de produzir, ou irradiar, no seio da coletividade, efeitos jurídicos concretos, supondo, portanto, não só a questão de sua condição técnica de aplicação, observância, ou não, pelas pessoas a quem se dirige, mas também de sua adequação em face da realidade social, por ele disciplinado, e aos valores vigentes na sociedade, o que conduziria ao seu sucesso.

A interpretação jurídica de frases ou textos jurídicos no entender de Bastos (1997, p. 26),

são elaborados segundo regras próprias e com características peculiares. A lei regula a vida em sociedade, impondo-se indistintamente a todos. [...] qualquer interpretação que se faça a respeito desse conjunto normativo terá imediata repercussão na liberdade de cada indivíduo.

Além disso, segundo Andrade (1992, p. 19), a interpretação tem em vista a adequação do direito às exigências histórico-sociais, funcionando como um eficiente instrumento de renovação e atualização do ordenamento jurídico.

Para Maximiliano (2001, p. 71), pode-se atribuir várias denominações ao processo interpretativo em função da fonte jurídica, chamando-as de interpretação autêntica e interpretação doutrinal:

- Autêntica é aquela que possui força coativa; imposta pela autoridade. Verifica-se, portanto, quando uma Assembléia Constituinte elabora novo Texto Constitucional; as Câmaras, as leis em geral e o Executivo, os regulamentos, instruções e portarias – estes tem o poder de esclarecer o sentido da lei e completá-lo, mas não de interpretá-la, podendo tornar-se nulo por incompatível com a mesma lei.

- Doutrinal aquela que se apresenta como produto de reflexão ou aceita pelo convencimento. Deve representar um ato livre do pensamento humano.

Segundo esse autor, “rigorosamente só a doutrinal merece o nome de interpretação, no sentido técnico do vocábulo” (p. 76).

Em resumo, no entendimento de Maximiliano (2001, p. 76), o produto da reflexão humana por ato de livre pensamento, deve prevalecer como bom senso no processo interpretativo pelas autoridades executivas. Caso haja defeitos de forma na norma, tornando-a obscura, imprecisa, de entendimento dúbio, retorna-se à autoridade legislativa para nova disposição ou ao poder executivo para adaptação da verdadeira realidade jurídica, ou quiçá, social.

Kelsen (1999, p. 388) aponta que existem duas espécies de interpretação:

- a) a interpretação do Direito pelo órgão público que o aplica;
- b) a interpretação do Direito realizada por pessoa privada e, especialmente, pela ciência jurídica.

Bastos (1997, p. 34) explica que, determinada a norma ou as normas que incidem sobre o caso, se passa à análise de seus enunciados, via hermenêutica, para identificar o significado preciso de suas disposições legais; focando as hipóteses concretas (processo interpretativo), aplica-se à norma (abstrata) ao caso (concreto). Segundo Diniz (2001a, p. 57), a interpretação da norma e sua aplicação constituem uma atividade ativa, não se devendo aplicar a norma como exatamente escrita, mas, sim, vislumbrando uma finalidade para realidade social em volta, não se baseando em critérios pessoais, mas no bem comum.

França (1995, p. 6) adota este critério quando relaciona as espécies de interpretação quanto ao agente, como pública ou privada. Pública é aquela prolatada pelos órgãos do Poder Público, ou seja, dos três Poderes. Privada é aquela levada a efeito pelos particulares, especialmente pelos técnicos da matéria de que a lei trata.

Neste estudo, a divisão mais importante é a pública quando trata de seu aspecto interpretativo na área administrativa, que é aquela realizada pelos órgãos do Poder Público que não são detentores do Poder Legislativo nem do Judiciário. Divide-se, segundo França (1995, p. 7), em:

- regulamentar – a que se destina ao traçado de normas gerais como os decretos, portarias, etc., em relação a certas prescrições das leis; ou
- casuística – a que se orienta no sentido de esclarecer dúvidas especiais, de controverso caráter ou não, que surgem quando da aplicação das normas gerais aos casos concretos por parte dos órgãos.

Bastos (1997, p. 34) argumenta, ainda, que não se trata de aplicar o princípio da hierarquia das diversas espécies normativas. Nestes casos não se trata de interpretação. Escreve textualmente o autor, que

quando se diz que uma norma superior revoga uma inferior, com ela incompatível, ou uma regra de mais baixo escalão não pode subsistir sem possuir um fundamento de validade, não se está tratando de enunciados hermenêuticos, e muito menos essa ocorrência será entendida como interpretação. Trata-se apenas de tema complexo de regras que se relacionam mutuamente. A interpretação só entra aqui para determinar o conteúdo de cada uma das normas. Verificada dessa forma alguma incompatibilidade, o que se terá serão as conseqüências da sistematicidade com que se estrutura o Direito (p. 34).

Tendo sido concebido o direito como um sistema normativo, as contradições jurídicas e suas correções posteriores se revelam como problemas teóricos. A contradição jurídica aparece como um elemento do sistema jurídico e sua construção passam necessariamente pela solução dos conflitos normativos (DINIZ, 2001a, p. 6). Indubitavelmente, comenta o autor, a “tarefa mais importante do jurista consiste em apresentar o direito sob uma forma sistemática para facilitar seu conhecimento e manejo pelos que o aplicam” (p. 9).

Kelsen (1999, p. 387) chama a atenção do leitor ao dizer que a interpretação é “uma operação mental que acompanha o processo da aplicação do Direito no seu progredir de um escalão superior para um escalão inferior”. Especificamente em relação a atos normativos vinculados à Constituição, o autor acentua que “há também uma interpretação da Constituição, na medida em que de igual modo se trate de aplicar esta – no processo legislativo, ao editar decretos ou outros atos constitucionalmente imediatos – a um escalão inferior” (p. 387). Nesse sentido, o pensamento de Bastos (1997, p. 52) mostra-se mais radical quando alega que, sendo a Constituição o fundamento de validade de todas as demais leis, a determinação do significado de uma de suas normas poderá importar no

afastamento de uma regra infraconstitucional até então vigente, mas que se torna incompatível com a norma constitucional da forma por que passa a ser compreendida.

Os órgãos administrativos também não deixam de realizar a interpretação da Carta Magna, segundo Bastos (1997, p. 72), mas aí se cria um descompasso na interpretação jurídica, pois a aplicação direta do Direito, faz com que por ocasião da criação de outras normas (como os decretos, regulamentos e portarias), sujeitem-se estes atos ao crivo judicial do controle da constitucionalidade. Conforme o autor, é certo que os atos da administração sofra um cerceamento, resultante da aplicação do princípio da legalidade. A interpretação das normas pelos órgãos transforma-se em ações centralizadoras, por força da necessidade de haver lei para que o Poder Público possa atuar. Por isto, complementa o autor, vigora a máxima segundo a qual o cidadão pode fazer tudo o que não seja proibido pela lei; em relação à Administração vige o princípio segundo o qual só pode ser realizado o quanto for determinado pela lei, e na exata extensão em que o for (CF, art. 85, VII).

Sentencia Bastos (1997, p. 89) que “a interpretação faz a ordem jurídica funcionar, tornando o Direito operativo” e conclui que da supremacia da Constituição, “o fenômeno hierárquico ganha um sentido próprio, evidenciado pela circunstância de que não há um conjunto de normas às quais se pudessem filiar os preceitos da Constituição” (p. 101). Analogamente, para Diniz (2001a, p. 51), uma lei constitucional geral prevalece sobre uma lei ordinária especial, pois se ocorresse à derrogação da norma constitucional pela lei ordinária especial, “os princípios fundamentais do ordenamento jurídico estariam destinados a esvaziar-se, rapidamente, de seu conteúdo”.

Deve-se evitar qualquer infringência dessa particularidade, reconhecendo-se que a Constituição é a norma superior em qualquer ocasião. Neves (1988, p. 63), afirma que a “Constituição tem supremacia hierárquica sobre os demais subsistemas que compõem o ordenamento, funcionando como fundamento de pertinência e critério de validade dos subsistemas infraconstitucionais”. Assevera ainda que

pode-se defini-la, conforme a terminologia tradicional, como o complemento normativo superior de determinado sistema jurídico estatal, sendo, portanto, o último fundamento e critério positivo vigente de pertinência e validade das demais normas integrantes deste sistema.

Portanto, não se dá conteúdo a Constituição a partir das leis. A fórmula a adotar-se para a explicitação de conceitos opera sempre de cima para baixo, o que serve para dar segurança em suas definições. Nesse sentido, Barcellos (2002, p. 14), referindo-se a normas constitucionais diz que “são normas jurídicas e, mais que isso, normas dotadas de superioridade hierárquica, portanto, são imperativas, existem para realizar-se [...]” e acentua que “[...] a Constituição surge principalmente com o fim de limitar a atuação estatal no interesse da liberdade e dos direitos dos indivíduos” (p. 22).

O postulado da supremacia da Constituição repele todo o tipo de interpretação que venha de baixo, ou seja, repele toda a tentativa de interpretar a Constituição a partir da lei. O que cumpre ser feito é sempre o contrário, vale dizer, procede-se à interpretação do ordenamento jurídico a partir da Constituição.

Dessa forma, justifica-se a interpretação na medida em que funciona como uma forma de integrar as leis ou atos normativos à Constituição, de acordo com o significado do entendimento jurídico destas, constituindo uma das consequências da interpretação constitucional, já que se à Lei Constitucional é conferido um determinado sentido e se à lei ordinária não pode atribuir senão um significado oposto ou incompatível com o primeiro, então o resultado direto daquele primeiro significado será a declaração da inconstitucionalidade da lei infraconstitucional (BASTOS, 1997, p. 167).

Para esse autor, quando uma norma infraconstitucional apresentar dúvidas em relação ao seu exato significado, deve dar-se preferência à interpretação que lhe coloque em conformidade com os preceitos constitucionais. Isto nada mais é do que a aplicação do princípio da supremacia da Constituição dentro de um determinado ordenamento jurídico, aliado ao princípio de que uma regra deve ser compreendida de forma a ser dotada de eficácia, só devendo declarar-se sua inconstitucionalidade como uma última instância (p. 167). De forma parecida, França (1995, p. 30) argumenta que pelas regras de interpretação, “as leis conforme o seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo a produzir decisões diferentes sobre o mesmo objeto”.

Bastos (1997, p. 172) acentua que se pode constatar “desse intrincado problema que surge da interpretação conforme a Constituição é a confirmação de

que a interpretação da norma constitucional é imprescindível à boa compreensão do restante do ordenamento jurídico”.

De acordo com Binenbojm (2001, p. 158),

toda lei é criada visando à produção de efeitos concretos sobre a realidade, e só assim, no confronto com situações concretas, é que a norma revela todo o seu conteúdo significativo. Assim, a análise da compatibilidade de uma determinada lei com o texto constitucional não deve ser empreendida no plano meramente teórico, senão que deve levar em conta problemas jurídicos concretos ensejados pela incidência da lei sobre a realidade.

A defesa da supremacia da Constituição em âmbito administrativo com a possibilidade de o Poder Executivo negar a aplicação de lei tida como inconstitucional afigura-se como um princípio lógico da supremacia da Constituição. Com efeito, se a princípio o cumprimento da lei importasse na inobservância da Constituição, tal lei não poderia ser cumprida, sob pena de grave inversão da hierarquia das normas jurídicas e comprometimento dos princípios estabelecidos pela Carta Magna. Assim, ao verificar uma incompatibilidade entre norma de diferente hierarquia que se apliquem à mesma situação concreta, deve o Poder Executivo optar por cumprir a norma hierarquicamente superior (BINENBOJM, 2001, p. 211).

Bastos (1996, p. 16) esclarece que

não se pode subestimar a importância da lei como fonte do direito administrativo em nosso país. Há uma verdadeira reserva da lei, isto é, não se autoriza à produção pela Administração de normas de direito administrativo com a mesma hierarquia das leis e da Constituição.

Ainda segundo Bastos (1996, p. 17), quem administra pode fazê-lo mediante atos concretos, surgindo daí a competência normativa dos órgãos executivos. A mais importante delas é a de regulamentar, privativa do chefe do Executivo (art. 84, IV, da CF), porque hierarquicamente mantém a supremacia sobre as instruções normativas, resoluções, portarias, deliberações, regimentos, etc., enfim, sobre os atos oriundos do próprio poder normativo da Administração, mas editados por autoridades diversas do chefe do Executivo.

Dispõe a Constituição de 1988 sobre os fundamentos da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, do pluralismo político e os três Poderes, valores básicos que integram a noção do bem comum. Todos esses valores básicos ou princípios fundamentais alinham-se na perspectiva da finalidade social da lei e do bem comum. Por isso, toda norma e cada instituto do ordenamento jurídico devem ser compreendidos e interpretados à luz daqueles princípios (ANDRADE, 1992, p. 135).

Diniz (2001a, p. 15) assevera que

a ciência jurídica procura conhecer o direito como um todo de sentido, deve descrevê-lo em proposições isentas de contradição lógica, partindo do pressuposto de que os conflitos normativos podem e devem ser necessariamente resolvidos pela via interpretativa.

Nesse sentido, Andrade (1992, p. 135) conclui que “os fins sociais da lei e as exigências do bem comum determinam finalidades e metas do ordenamento jurídico, permitindo o controle da *mens legis* e sua interpretação, constituindo premissas ou pontos de partida da argumentação jurídica”.

Para elaborar uma boa lei, segundo Ferreira Filho (2001, p. 136), não basta contar com a melhor informação suscetível de ser arrebanhada. É mister dominar a técnica jurídica e seu vocabulário a fim de alcançar a clareza e a precisão indispensáveis para que a regra possa conduzir ao objetivo colimado. Do contrário todo o trabalho de coleta de dados será desperdiçado pela imperfeição da técnica que resulta em ambiguidade, obscuridade e lacunas. Completa Diniz (2001, p. 63): e considerar-se-á “eficaz a norma, por sua eficácia sociológica ou social, aquela que encontrar na realidade social e nos valores positivos as condições de sua obediência, ou seja, a que tiver seus preceitos observados pelos destinatários”.

CAPÍTULO VIII

CONFLITO DE NORMAS

“Toda lei é obra humana e aplicada por homens; portanto imperfeita na forma e no fundo, e dará duvidosos resultados práticos, se não verificarem, com esmero, o sentido e o alcance das suas prescrições.”

Nikolaï Mikhaïlovitch Korkounov²⁶

8.1 Do ponto de vista jurídico

A necessidade de uma interpretação resulta das várias possibilidades de decisão, que a aplicabilidade de uma norma ou um sistema de normas, poderá afetar interesses. Conforme Diniz (2001, p. 70), a ciência jurídica ao analisar a norma constitucional deve estudar segundo, além da realidade social, a valoração da realidade social. Tal posição se verifica pela captação de valores condicionados por fatores sociais. A autora complementa seu raciocínio dizendo que “a norma constitucional deve estar em conexão com a realidade social, que lhe dá o conteúdo fático e o sentido axiológico, pois visa a realizar fins úteis e justos para ter eficácia social” (p. 71).

As normas constitucionais contêm princípios e fins que vinculam o Poder Público ou os demais órgãos estatais. Constituem-se estas normas verdadeiros limites para a elaboração de atos normativos, permitindo na prática que haja a abstenção dos atos contrários que prejudiquem aqueles por ela atingida (DINIZ, 2001, p. 99). Tal princípio impede que a legislação, a administração e a justiça emitam comandos que lhes sejam incompatíveis; como constrange os atos jurídicos, administrativos e financeiros, por efeito negativo, a Portaria MS-GM nº 810/89.

Ao se interpretar essa Portaria, nota-se uma ampliação de sua aplicabilidade por parte do Poder Público, pois este ultrapassa o texto constitucional, indo além da letra da lei. Os argumentos expostos não condizem com a norma constitucional relativa aos aspectos administrativos e financeiros, criando profundo impacto orçamentário nas instituições beneficentes, sem a contrapartida dos recursos

²⁶ Korkounov, N. M. **Cours de théorie générale du droit**. Paris: Giard & E. Brière, 1903. p. 273.

definidos em lei. Sem observância, inclusive, dos recursos previstos no art. 14 do Decreto nº 1.948/96, que diz textualmente:

Os Ministérios que atuam nas áreas de habitação e urbanismo, de saúde, de educação e desporto, de trabalho, de previdência e assistência social, de cultura e da justiça deverão elaborar proposta orçamentária, no âmbito de suas competências, visando ao financiamento de programas compatíveis com a Política Nacional do Idoso.

A Portaria MS nº 1.395/99, que aprovou a Política Nacional de Saúde do Idoso explicita que esta Política é parte essencial da Política Nacional de Saúde, fundamentando-a, a ação do setor de saúde na atenção integral à população idosa e àquela em processo de envelhecimento, em conformidade com a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/90, e a Lei nº 8.842/94 que dispõe sobre a Política Nacional do Idoso.

Do texto anexo à Portaria pode-se salientar o seguinte trecho: “Estudos têm demonstrado que o idoso, em relação às outras faixas etárias, consome muito mais recursos do sistema de saúde e que este maior custo não reverte em seu benefício”. Ou ainda:

De outra parte, o apoio ao idoso praticado no Brasil ainda é bastante precário. Por se tratar de uma atividade predominantemente restrita ao âmbito familiar, o cuidado ao idoso tem sido ocultado da opinião pública, carecendo de visibilidade maior” (BRASIL, 1999).

As responsabilidades institucionais, cujas diretrizes foram definidas no citado texto, implicam no desenvolvimento de um amplo conjunto de ações no processo de promoção à saúde, em que

os gestores do SUS deverão estabelecer em suas respectivas áreas de abrangência, processos de articulação permanente, visando parcerias e a integração institucional que viabilizam a consolidação de compromissos multilaterais efetivos. Será buscado, igualmente, a participação de diferentes segmentos da sociedade que estejam diretamente ou indiretamente relacionados a presente Política (BRASIL, 1999).

Referindo-se à definição do quadro de profissionais necessários aos cuidados dos idosos dependentes permanentes, nota-se um gasto excessivo de recursos

referentes à folha de pagamento e encargos sociais, quando estabelece que “essa assistência será pautada na participação de outros profissionais, além de médicos e enfermeiros, tais como fisioterapeutas, assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, dentistas e nutricionistas [...]” (BRASIL, 1999). Indaga-se: o que é o idoso dependente internado? Paciente terminal? Qual o ambiente propício ao bem-estar do idoso?

Esta norma infraconstitucional (Portaria MS nº 1.395/99) novamente confunde sistema asilar com sistema de saúde. São coisas distintas do ponto de vista de amparo à velhice, pois o segundo necessariamente é um componente do primeiro, mas não o único e talvez não seja nem o mais importante.

Em todo o texto das Portarias do Ministério da Saúde nº 810/89 e 1.395/99, em nenhum item relativo às responsabilidades institucionais – articulação intersetorial, gestão federal, gestão estadual ou gestão municipal – menciona-se o aproveitamento das experiências no trato ao idoso acumulados pelas instituições filantrópicas de amparo à velhice. Uma experiência de quase 100 anos pode ser ignorada? Todas as medidas são fiscalizadoras, empregatícias e fogem da essência do problema. A criação da rubrica dispondo dos recursos para prover a qualidade de vida do idoso, que se traduz por boa acomodação, alimentação balanceada, higiene e medicamento adequado, por simples execução consoante o estabelecido no Parágrafo único, art. 8º da Lei nº 8.842/94, se trata, aqui, da única medida com finalidade filantrópica.

Ao inscrever a assistência social no texto constitucional de 1988, segundo Bulos (2002, p. 1230), o constituinte recaiu

na promessa vaga, sem qualquer condição de ser cumprida, porquanto, no Brasil, os minoritários sociais, os pobres, os necessitados são maioria. E não há uma efetiva política pública empenhada em destinar recursos à área de assistência social. São inúmeros os indivíduos privados de qualquer bem da vida, inclusive aqueles arrolados no art. 5º.

No Brasil, o crescimento da população idosa e o aumento da longevidade vêm acarretando importantes repercussões para os campos social e econômico, uma vez que um número crescente de idosos está passando a depender, por mais tempo, da previdência social e dos serviços públicos de saúde e assistência social.

Sabe-se que são muito precários os benefícios concedidos aos idosos pelo Estado. Os problemas dos idosos, principalmente os mais pobres, são agravados pelas aposentadorias e pensões irrisórias e pela diminuição da possibilidade de serem amparados pelos mais jovens (NERI; CACHIONI, 1999, p. 114). É uma visão real da dificuldade da aplicabilidade do art. 230 da Constituição Federal.

Ferreira Filho (1999a, p. 59) critica veementemente esta realidade quando afirma que

o novo despotismo se torna mais daninho ainda, na medida em que, como se viu, o Executivo é que freqüentemente faz a lei. Ou, na fórmula pudica, atos com força de lei. O que quer dizer que ele estabelece e aplica a norma. E muda a norma quando quer, de tal forma que pode aplicar regras particulares em relação a quem desejar, seja com o intuito de prejudicar, seja com o de beneficiar. O que nada mais é do que arbítrio.

E, por entender que estes atos representem interesses políticos pessoais ou de grupos, o autor acrescenta que “a politização da lei abala o princípio de igualdade” (p. 59), pois o resultado será sempre um tratamento desigual.

Pelo exposto, uma consequência lógica da supremacia da Constituição, segundo Ferreira Filho (1999a, p. 32),

é a invalidade dos atos que a contrariam. Assim, o ato inconstitucional deve ser nulificado, para que a superlegalidade constitucional prevaleça. A nulidade do ato que desobedece à lei, que, portanto, fere o princípio da legalidade, é de há muito e unanimemente reconhecida.

Sampaio (2002, p. 21) atesta a interferência política na Lei Maior porque “atribuiu às normas constitucionais a sanção da invalidade das normas inferiores transgressoras firmando de vez a juridicidade de um texto tendente a ser mais político do que jurídico”.

De acordo com Ferreira Filho (1999a, p. 95), a supremacia da Constituição pode sofrer ameaças externas como internas. Os riscos externos são impostos pelos indivíduos ou grupos que não integram o sistema vigente de poder; por outro lado, os riscos internos são criados por membros do próprio governo, quando procuram por suas ações, ultrapassar limites conferidos pelas normas constitucionais;

portanto, frequentemente praticam atos inconstitucionais que causam vulnerabilidade à Lei Magna.

Biasioli (2003, p. 13) ao mensurar a extensão da responsabilidade do governante referente às questões sociais impostas a ele por conta do encargo político, entende que se o Governo permitir o abandono ou a falência de abrigo de idosos e hospitais filantrópicos, entre outros, sob o pretexto de que se tratam de ações de natureza privada, age com desídia, cometendo crime de responsabilidade, pois o poder emanado pelo povo, faculta a ele incluir na Lei Orçamentária²⁷, auxílios e subvenções para tais entidades.

Gera irresponsabilidade administrativa o descumprimento à Lei do Orçamento, pois atinge diretamente a responsabilidade social do Governo no cumprimento dos objetivos fundamentais da República. Biasioli (2003, p. 13) afirma que “o governante que transgredir os propósitos da República, viola a responsabilidade que assumiu frente ao povo, inclusive se a ele não prestar contas²⁸, podendo ser levado da apoteose do poder ao banco dos réus”.

Referindo-se especificamente aos regulamentos, Ferreira Filho (2001, p. 162) ressalta que nem todo regulamento, porém, é baixado para aplicação de lei ou em cumprimento de determinação legal. Há de considerar o caso dos regulamentos editados no espaço deixado vazio pelas leis vigentes, que frequentemente criam regras jurídicas novas. Estabelecem limitações à liberdade individual, impõem obrigações, que a lei não previu. Assim, por aplicação estrita do princípio da legalidade, deveriam ser rejeitados por inconstitucionais.

Analogamente, Mello (1996, p. 208) considera que se o regulamento

não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções. Se o regulamento não pode ser instrumento para regular matéria que, por ser legislativa, é insuscetível de delegação, menos ainda poderão fazê-lo atos de estirpe inferior, quais instruções, portarias ou resoluções.

Portanto, indaga-se como uma portaria de órgão administrativo do Executivo, impõe um custo financeiro (com impactos jurídico, econômico e social) às entidades

²⁷ Lei nº 10.452/2002.

²⁸ Art. 70, parágrafo único da Constituição Federal 1988.

beneficentes, via conselhos de classes profissionais, na criação de cargos e funções que implicam necessariamente em aumento orçamentário, sem a previsão legal estabelecida pelos arts. 195, 203 e 204 do Texto Constitucional. Tal situação claudicante pode ser explicada, como bem destacado por Moraes (2002a, p. 130), pela *Teoria dos Motivos Determinantes* na qual os *motivos usados pelo administrador como justificativa para edição de ato associam-se à validade do ato, vinculando o próprio agente a inexistência ou falsidade de seus pressupostos, pois não são passíveis de serem cumpridos, o que afeta sua validade por motivos fáticos ou legais.*²⁹

A propósito da Teoria dos Motivos Determinantes, Meirelles (2003, p. 193) se manifesta considerando que os atos

ficam vinculados aos motivos expostos para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. [...] Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido.

Desse conceito, depreende-se que a aplicação da Portaria MS-GM nº 810/89, além de não possuir subordinação de fonte legal, norma anterior às Leis nº 8.842/94 e nº 10.741/03, infere-se num mundo irreal. Este ato normativo, ao ser elaborado com a finalidade precípua de normatização dos padrões de funcionamento de entidades de atendimento ao idoso, baseou-se somente em clínicas de repouso, casas de repouso, hospitais geriátricos, clínicas geriátricas, santas casas e outras, todas voltadas à área da saúde, sem o rótulo de entidades sem fins lucrativos que dependam exclusivamente da busca de fontes externas de recursos para sua manutenção, ou seja, sistema asilar. Por isso “a autoridade não tem o poder discricionário de escolher qualquer efeito jurídico ou definir o fim que deve alcançar” (DI PIETRO, 1991, p. 61), produzindo efeitos jurídicos que não podem contrariar os fins definidos por norma superior que se constituí no motivo determinante da vontade do agente; reafirmando a não existência da norma ordinária abstrata originária para a Portaria MS-GM nº 810/89, mas somente o texto constitucional como parâmetro. Por este entendimento, torna-se necessário colocar o poder discricionário em seus

²⁹ Anotação dada pelo autor.

devidos limites, para impedir as arbitrariedades que a Administração Pública pratica, sob o pretexto de agir discricionariamente em matéria de lei.

Assim, o princípio supremo da justiça que conduz ao critério de aplicação da norma com conteúdo antagônico em sua validade como norma jurídica de um sistema legal, deve escolher entre duas normas incompatíveis a mais justa. Assim deve-se agir, fazendo com que a lei seja aplicada de acordo com os valores da consciência jurídica popular e dos objetivos sociais que se impõem (DINIZ, 2001a, p. 52).

Por outro lado, o direito quando trata do grupo social denominado “terceira idade”, é para discriminar, confundindo velhice com senilidade, restringindo direitos em nome de uma proteção patrimonial. Segundo Séguin (2001, p. 12), somente no final do século passado surge o estudo dos direitos do idoso tradicionalmente voltado à abordagem previdenciária ou no Código Civil com intuito de proteção, que mais parece uma restrição de direitos.

A interferência governamental em entidade beneficente sem fins lucrativos, sem a consequente contrapartida administrativa e financeira, pode ser demonstrada em consulta entre as Secretarias Municipal e Estadual de Saúde, Ofício CVS/SERSA³⁰ nº 180/2001 de 19 de abril de 2001, no qual se solicita “informações sobre a obrigatoriedade de Casas de Repouso”, portanto não instituição filantrópica, “cumprirem os termos da Portaria CVS-9, de 16.07.98”, com o seguinte parecer técnico, *ipsis litteris*:

1. a Portaria CVS-9, de 16.07.98, aplica-se a hospitais que assistem pacientes em regime de internação;
2. o artigo 15 da Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que dispõe sobre a regulamentação do exercício de enfermagem é dá outras providências é claríssimo. Diz o citado artigo 15:

Art. 15 – As atividades referidas nos arts. 12 (técnico de enfermagem, esclarecemos) e 13 (auxiliar de enfermagem, esclarecemos) desta lei, quando exercidas em instituições de saúde, públicas e privadas, e em programas de saúde, somente podem ser desempenhadas sob orientação e supervisão de Enfermeiro;

Portanto, as indagações nos formuladas não se referem ao cumprimento da Portaria CVS-9, de 16-07-98, mas sim, ao cumprimento da Lei Federal nº 7.498, de 25 de junho de 1986.

³⁰ CVS/SERSA: Centro de Vigilância Sanitária/Secretaria Estadual de Saúde.

Em resumo, são estes os termos da Lei Federal nº 7.498, de 25 de junho de 1986: quando auxiliares de enfermagem e técnicos de enfermagem exercerem suas atividades profissionais em instituições de saúde, públicas e privadas, e em programas de saúde, somente poderão desempenhá-las sob orientação e supervisão de Enfermeiro;

1. no que se refere aos profissionais médicos, os mesmos tem competências técnicas e legal para assistir o paciente, diagnosticar, introduzir procedimentos terapêutico e de reabilitação, proceder à aplicação de medicação, enfim, prover demais cuidados de saúde, inclusive aqueles cuidados classicamente delegados à equipe de enfermagem em função da divisão técnica do trabalho no interior dos estabelecimentos de assistência à saúde. Contudo, face ao disposto no artigo 15, da Lei Federal nº 7.498, de 25 de junho de 1986, se houver 01 (um) auxiliar de enfermagem ou 01 (um) técnico de enfermagem trabalhando no interior do estabelecimento de assistência à saúde, este deverá contar com enfermeiro.

Estes são os termos da citada Lei Federal.

Divisão de Saúde do Estado, Vigilância Sanitária.

Em face do questionamento provocado pelo Conselho Regional de Enfermagem (COREN) e desse parecer conclusivo da Divisão de Serviços de Saúde do Centro de Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado de Saúde, o Lar dos Velhinhos de Piracicaba foi intimado pela Vigilância Sanitária Municipal, Ofício VISA nº 290/2001, de 22 de maio de 2001, a contratar profissional enfermeiro padrão em seu quadro funcional. A interpretação jurídica, acima reproduzida, dada pelo órgão governamental, contraria o art. 5º, XVIII, do dispositivo constitucional brasileiro, concomitantemente com o Parágrafo único do art. 4º e Parágrafo único do art. 8º, ambos da Lei nº 8.842/94 mais os arts. 3º, 14 e 18 do Decreto nº 1.948/96 e arts. 3º, 9º e 15, *caput*, e § 2º, da Lei nº 10.741/03. Portanto, este tipo de postura autoritária não pode prosperar sob pena de inviabilizar jurídica, social e financeiramente, entidades beneficentes sem fins lucrativos de assistência social que contém como objeto estatutário, o sistema asilar para idosos.

Trata-se filosoficamente de um ato moral fatural, classificado como amoral, já que realizado à margem de qualquer consideração a respeito da norma. Nega-se o normativo, mostrando o poder de polícia em atos administrativos, o que leva, no entender de Aranha e Martins (1999, p. 277), o homem sem princípios que “quer pautar sua conduta a partir de situações do presente e ao sabor das decisões momentâneas, sem nenhuma referência a valores. É a negação da moral”.

Apesar do avanço com a instituição do Estatuto do Idoso, este deixa ampla lacuna no trato ao idoso. Não traduz a sua essência, a experiência daquelas pessoas abnegadas que durante anos, décadas, implantaram todo um sistema de amparo à velhice, com qualidade de vida, sempre demonstrando que sistema asilar não é prisão, impregnado de decrepitude, ambiente hostil, falta de preparo profissional, amor e caridade. Tal como a Política Nacional do Idoso, nada foi considerado. Compromete-se o Poder Público na destinação de recursos orçamentários para uso em cada exercício financeiro anual, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso sem destinação prévia definida. Agrega-se à manutenção e amparo à velhice mais uma lei que prevê recursos públicos (art. 115, Estatuto do Idoso) de forma análoga àquela que trata da Política Nacional do Idoso (art. 8º) que até o momento, não foi implantada. Onde estão os recursos para a manutenção das entidades filantrópicas sem fins lucrativos que amparam o idoso como modelo asilar e não hospitalar? Onde o Poder Público em seus três níveis de Poder Executivo criou as fontes de receitas necessárias à efetivação dos programas e ações definidas nestas leis? Onde através das Leis do Idoso ou por decisão da Receita Federal criaram-se incentivos fiscais para que as pessoas e/ou empresas possam ajudar as instituições filantrópicas sem fins lucrativos? Os procedimentos administrativos mostram-se extremamente burocráticos, fazendo, por exemplo, funcionários administrativos, já em pequeno número face aos custos sociais trabalhistas, perderem tempo na elaboração de relatórios sem finalidade social ou programática que sirva futuramente como parâmetro de políticas sociais públicas.

O gasto de recursos públicos em entidade de grande porte, como o Lar dos Velhinhos de Piracicaba, representaram para os três níveis de governo em torno de 6,5% da despesa anual da Instituição. No entanto, o custo administrativo somado ao custo social dos encargos burocráticos, torna inviável a manutenção de entidades beneficentes sem fins lucrativos com o apoio dos recursos públicos, pois além da quantidade excessiva de documentos comprobatórios da alocação desses recursos, há a necessidade legal de atender a Vigilância Sanitária, Conselhos Regionais Profissionais, Conselho Municipal do Idoso, Fundo de Solidariedade do Município, Prefeitura Municipal, Serviço de água, esgoto, luz e telefone, Corpo de Bombeiros, obrigações trabalhistas, obrigações fiscais, Assembleias Gerais, eventos gerados com recursos próprios, outros.

Salienta-se que toda a estrutura de comando desta Instituição beneficente sem fins lucrativos de direito privado, ora exemplificada, composta de Conselho Deliberativo (4 membros), Diretoria Executiva (15 membros), Comissão de Contas (3 membros), Conselho Superior (30 membros), não possuem remuneração ou qualquer vantagem financeira, este trabalho totalmente filantrópico. E, para a manutenção da qualidade de vida conseguida no trato ao idoso, consta-se com o apoio das Irmãs Franciscanas (12), de 40 voluntários diretos e 126 funcionários, para o atendimento de 320 idosos, dispostos em 7 pavilhões e 115 chalés.

Como reafirma Séguin (2001, p. 19), “existe um pacto de silêncio e de omissão, tanto do Poder Público quanto a Sociedade Organizada, incluindo a participação individual e os próprios idosos, que pouco lutam pelos seus direitos”. E citando Mattar (1978, p. 16), “o homem tem o direito de viver e os governos inteligentes têm a obrigação de cooperar para a prolongação da sua vida”.

8.2 Do ponto de vista social

A Lei nº 10.741/2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, em seu art. 2º, mostra a importância do idoso no meio social, resgatando os valores que subordinam os seres humanos a sua própria existência, chamando a atenção para o escasso espaço no pensamento para uma reflexão sobre a velhice:

Art. 2º - O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (BRASIL, 2003).

Neri (2002, p. 5) realça esta importância quando expressa que em toda parte do planeta Terra, “cuidar de idosos é um valor profundamente arraigado nos corações e nas mentes das pessoas. Seguramente, nenhum adulto nega o alto valor moral desse compromisso e a importância de seu cumprimento por sucessivas gerações”.

Boa parte das famílias e, principalmente, das mulheres brasileiras não está preparada, seja por causa da conciliação entre o lado profissional e o lado doméstico, seja em virtude das pressões econômicas, ocupacionais, familiares e

provenientes do sistema de saúde, igualmente despreparado para acolher as necessidades dos idosos e seus familiares (NERI, 2002, p. 6).

Na literatura gerontológica citada por Neri e Sommerhalder (2002, p. 13), existem os termos formal e informal para designar os subsistemas de apoio à velhice. No caso brasileiro, a rede formal de apoio aos idosos é representada por hospitais, ambulatórios e consultórios médicos e outras especialidades na área de saúde; por clínicas geriátricas, casa de repouso e asilos; outros. Torna-se um indicador de progresso social quanto mais diversificada, organizadas, eficientes e bem distribuídas às redes formais. Por outro lado às redes de apoio informal funcionam com base nos princípios de solidariedade e de reciprocidade entre as gerações. Este modelo está mais voltado para os aspectos familiares de amparo à velhice, pois envolvem cônjuges, filhos, parentes ou amigos próximos.

Diferenciam-se os dois sistemas formal e informal, pela atuação desta última com características essenciais de voluntariado e sem remuneração. No entanto, pode-se constatar que existe uma terceira rede de apoio que pode ser denominada de *rede de apoio filantrópica*³¹. Conceitua-se esta rede de amparo à velhice, como *aquela que é constituída basicamente por pessoas não ligadas diretamente ao trato dos idosos, mas que trabalham em instituições filantrópicas sem remuneração, independente de períodos de tempo, alocando recursos próprios materiais ou em espécie, usando sua capacidade intelectual e empresarial, visando à qualidade de vida, o bem estar e o aumento da expectativa de vida do idoso.*³²

Este tipo de rede de apoio torna-se importante na manutenção das instituições ou organizações, que compõem a rede de apoio formal definidas por Neri e Sommerhalder (2002, p. 14), principalmente porque

em países como o Brasil, que oferecem poucas alternativas de apoio formal (exercido por profissionais e por instituições de atendimento à saúde, tais como hospitais, ambulatórios, centros-dia, casa de repouso e asilos), esse tipo de suporte é crucial.

No entanto, o maior desafio social é a urgência de elaborar e implementar mudanças nas políticas públicas sociais, econômicas e de saúde, procurando suprir as carências na manutenção dos idosos em instituições beneficentes.

³¹ Conceito dado pelo autor.

³² Idem.

Mas, o que é ser velho? Séguin (2001, p. 9) afirma que não existe um momento que determine com exatidão quando o ser humano passa a ser velho, sem que surja uma polêmica de que velhice depende de um referencial. A autora alega que “a falta de rito de passagem permite e facilita a negação de uma realidade e a identificação de uma tipologia da velhice” (p. 9). Portanto, é fundamental determinar quando se ultrapassa o limiar da velhice. Esta zona fronteira, onde certos indivíduos são considerados velhos deixam de sê-lo; para determinadas coisas são pessoas velhas, como conseguir emprego, mas não o são para obterem benefícios, como a aposentadoria. A Lei nº 6.179/74 limitava a idade para benefícios em 70 anos, a Política Nacional do Idoso define a idade em 60 anos e atualmente a lei previdenciária prevê a remuneração de um salário mínimo para quem tem 65 anos. Falta de definições deste tipo, produz uma mudança no conceito social de velho, não deixando que seja consolidado, o que pode induzir a formação de um grupo sem perfil bem delineado.

Atualmente, pelo enfoque de Sá (1999, p. 229), existem três modelos antagônicos de política pública de atendimento à velhice. No primeiro trata-se da condição precária em que vive o idoso, mostrando a pobreza e o abandono em que é relegado, mesmo com a família arcando com sua manutenção. No segundo, cria-se uma dependência que legitima a visão do velho como um ser doente, isolado, abandonado pela família, sujeito aos maus tratos, sendo parte dos cuidados subvencionados pelo Estado. No terceiro modelo, apresenta-se o idoso como seres ativos, vivenciando o dia a dia, sendo capazes de respostas aos desafios que enfrentam em seu cotidiano, independentemente de apoio estatal.

Em relação às áreas institucionais, Séguin (2001, p. 42) tece duras críticas quando alega que

o preconceito da população somado ao despreparo do Poder Público em estabelecer e implementar políticas públicas eficientes e mais a debilidade física e/ou psicológica deste ator social impõem aos idosos constrangimentos desnecessários.

Pode-se afirmar que o Poder Público, portanto, não assumiu o papel de guardião do idoso, que continua ignorado nos Planejamentos Educacional Público, Habitacional e Urbano. A Política Nacional do Idoso acrescida da Política Nacional da Saúde do Idoso, não mereceu ainda nenhum tratamento digno das autoridades

constituídas, pois não foram divulgadas, desprovidas de campanhas educativas e de conscientização, sendo desconhecida por todos e até pelos idosos.

A questão do idoso encontra muita resistência, inclusive em entidades oficiais que insistem em negar a sua importância (MATTAR, 1978, p. 3). Exemplo flagrante da política anti-idoso citado por esse autor (p. 5) é o fechamento do Hospital Geriátrico, criado em 1974, pelo governador Laudo Natel e fechado, em 1976, pelo governador Paulo Egydio, sem nenhuma justificativa razoável. O autor complementa sua crítica ao ato praticado quando diz que “o governador poderia ter alguma razão, talvez de ordem política-financeira, mas faltou-lhe o conteúdo humanístico” (p. 5).

No entender de Séguin (2001, p. 41),

problemas e impasses não param de surgir, numa sociedade que nega a existência de seus velhos. Este preconceito é encontrado sob diversas formas, mas que vitimizam. Permanece de forma latente, camuflado e não assumido pela população, que onipotentemente procura ignorar a realidade que se descortina: sua própria velhice.

8.3 Do ponto de vista econômico

Embora genéricas e abstratas, as leis incidem sobre questões particulares e concretas. Para impor uma lei é necessário converter uma regra geral em norma individualizada, transformar os termos abstratos em preceitos concretos (ANDRADE, 1992, p. 13), que são inalcançáveis pelas entidades sem fins lucrativos, frente aos custos de implantação determinados pelo ato normativo através da Portaria MS-GM nº 810/89 (BRASIL, 1989).

Em relação ao Lar dos Velhinhos de Piracicaba, a Tabela 8 apresenta os valores dos custos anuais a valores nominais de mercado (base: dez. 2003) dos recursos humanos³³ necessários ao cumprimento do item 4 da Portaria MS-GM nº 810/89, cujo valor, incluindo encargos sociais, monta em R\$ 865.683,18. Inicialmente, provoca um aumento de 126 para 148 no número de funcionários, representando 17,5% de acréscimo de mão de obra na estrutura organizacional da Instituição. Este incremento no número de funcionários provocará um impacto de cerca de 95% no total das despesas anuais com salários, ordenados e encargos

³³ *Folha de S. Paulo*, Classificados, domingo 18 jan. 2004, p. F1 e *O Estado de S. Paulo*, Classificados – Empregos, Caderno C12 – 3, domingo 18 jan. 2004, p. 3.

sociais (folha de pagamento), sem que haja a contrapartida da fonte de recursos para cobertura destes valores.

**Tabela 8 – Recursos humanos necessários para cumprimento formal da Portaria MS-GM nº 810/89, em valores nominais
(Lar dos Velhinhos de Piracicaba)**

Médico	3	2.365,50	85.158,00	45.133,74	130.291,74
Dentista	1	1.491,00	17.892,00	9.482,76	27.374,76
Enfermeira Padrão	3	3.380,00	121.680,00	64.490,40	186.170,40
Nutricionista	1	1.891,00	22.692,00	12.026,76	34.718,76
Psicóloga	1	1.200,00	14.400,00	7.632,00	22.032,00
Farmacêutico	1	2.051,00	24.612,00	13.044,36	37.656,36
Recreacionista	1	1.811,00	21.732,00	11.517,96	33.249,96
Fisioterapeuta	3	1.707,00	61.452,00	32.569,56	94.021,56
Terapeuta Ocupacional	2	1.707,00	40.968,00	21.713,04	62.681,04
Fonoaudiólogo	1	1.707,00	20.484,00	10.856,52	31.340,52
Assistente Social	2	1.990,00	47.760,00	25.312,80	73.072,80
Advogado Pleno	1	4.071,00	48.852,00	25.891,56	74.743,56
Bibliotecário	1	2.433,00	29.196,00	15.473,88	44.669,88
Almoxarife	1	744,00	8.928,00	4.731,84	13.659,84
Custo Anual	22	-	565.806,00	299.877,18	865.683,18

Notas:

1. Não incluído serviços gerais por integrarem o quadro profissional e incluído apoio administrativo não integrantes do quadro funcional.
2. Médico: valor médio dos salários de médico clínico geral e médico do trabalho;
3. Fisioterapia, terapia ocupacional e fonoaudiologia: mesmo nível salarial.

Fonte: Jornais *Folha de S.Paulo*, *O Estado de S. Paulo* e Lar dos Velhinhos de Piracicaba.

Os poderes constituídos possuem uma saciedade de normatizar ações que, independentemente da complexidade do assunto, burocratiza ao extremo sem que se meça sua consequência, seja ela jurídica ou econômica. Como exemplo deste descompasso entre normas e ação prática, veja-se o caso do Lar dos Velhinhos de Piracicaba, onde o ato de atender as solicitações governamentais produz desperdícios em recursos humanos (assistente social, departamento de pessoal), estrutura administrativa (auxiliar de escritório, telefonista, motorista), veículos e administração geral (custo de oportunidade do serviço). Portanto, o ato de administrar está fortemente influenciado por decisões públicas tipo “tem que ser para hoje”, como por exemplo, as seguintes ações em diferentes períodos de tempo na renovação de registros, certificados e retenção de encargos públicos:

- Prefeitura Municipal: renovação de registro junto à Secretaria Municipal de Assistência Social – validade 2 anos;
- Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social: convênio para recebimento de Subvenção Estadual/Federal – validade 1 ano;
- Secretaria Estadual da Criança, Família e Bem Estar Social: renovação de Certificado de Registro – validade 1 ano;
- Secretaria Estadual da Justiça e Defesa da Cidadania: renovação de Utilidade Pública Estadual – validade sem prazo, mas encaminhamento de relatório de atividades anualmente;
- Ministério da Justiça: Renovação de Utilidade Pública Federal - validade sem prazo, mas encaminhamento de relatório de atividades anualmente;
- Prefeitura Municipal: Renovação vistoria Vigilância Sanitária – validade 6 meses;
- Ministério de Previdência e Assistência Social e CNAS: renovação do atestado de registro e do certificado de fins filantrópicos – validade 3 anos;
- INSS: registro na Gerência Regional de Arrecadação e Fiscalização (GRAF) – validade 1 ano;
- INSS: Certidão Negativa de Débitos (CND-INSS) – validade 2 meses
- Receita Federal: renovação Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – validade 1 ano;

- Secretaria Estadual da Justiça: vistoria do Corpo de Bombeiros – validade sempre que haja necessidade;
- Isenção de impostos junto aos bancos – CPMF: validade 1 ano;
- Retenção do CSLL, COFINS e PIS/PASEP – 4,65% sobre valor bruto da nota fiscal de prestação de serviços contratados;
- Comprovante Anual de Retenção das contribuições dos valores de prestação de serviço, conforme IN SRF nº 381/2004, até o dia 28 de fevereiro do ano subsequente ao fator gerador.

O descaso governamental mostra-se através de atos administrativos normativos (por exemplo a Portaria MS-GM nº 810/89, a Portaria MS nº 1.395/99 e a Instrução Normativa SRF nº 381/2004), e elaboração de leis com total poder discricionário, como a Lei nº 10.833, de 30 de dezembro de 2003, em que transfere para as entidades beneficentes de assistência social, responsabilidade de retenção de impostos sobre prestação de serviços contratados. Esta ação trará no entender de Biasioli (2004, p. 24) “mudanças significativas para a vida administrativa da entidade beneficente, que passará a ser a depositária do dinheiro público a exemplo de todas as demais pessoas jurídicas, multiplicando a responsabilidade de seus administradores”, além de alterar a rotina contábil e administrativa, aumentando o custo administrativo interno, sem que haja a contrapartida de recursos públicos como forma de remuneração dos serviços estatais assumidos. Com a mesma interpretação, mais adiante em seu artigo, o autor acrescenta que

a entidade beneficente além de administrar os problemas sociais, função que caberia ao Estado cumprir, também está obrigada, em nome dele a administrar o dinheiro público, recolhendo o fruto daquilo que reteve, cuja remuneração será o aumento dos custos administrativos e o risco de seus administradores responderem pelo crime de apropriação indébita previsto no Código Penal” (p. 25).

A Espanha na década de 1970 adotou a iniciativa da criação das chamadas “cidades dos anciãos”, onde os indivíduos com mais de 65 anos encontravam apoio, através do sistema de institutos de seguro do governo. Cada um tem a aposentadoria de acordo com a posição social, cumprindo a obrigação de recolher aos cofres da instituição “Ciudad de los ancianos”, cerca de 70% dos seus proventos. O Estatuto do Idoso (art. 35, *caput*, §§ 1º e 2º) após 34 anos, adota

critério parecido para remuneração dos serviços prestados pelas entidades beneficentes de assistência social, assim disposto:

Art. 35 Todas as entidades de longa permanência, ou casa-lar, são obrigadas a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada.

§ 1º No caso das entidades filantrópicas, ou casa-lar, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade.

§ 2º O Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal de Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista no § 1º, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso (BRASIL, 2003).

Pode-se indagar, em relação ao § 2º do art. 35, qual o critério que o Conselho Municipal, seja o do Idoso ou da Assistência Social, adotará para estabelecer o percentual de participação? O custo de manutenção do idoso só pode ser levantado diretamente nas contas de custeio das Instituições beneficentes de assistência social, que detêm as despesas correntes mensais ou anuais. Como exemplo, tome-se o Lar dos Velhinhos de Piracicaba. O custo médio por idoso carente soma a importância de R\$ 750,00 por mês, o que representa custo mensal de R\$ 150.000,00, na conta de custeio. Este valor representa o gasto com alimentação (cinco refeições/dia), medicamentos, manutenção/conservação operacional e predial, mão de obra administrativa, operacional e área da saúde, veículos, e outros, de cinco anos (1998 a 2003), para abrigo de 200 idosos com altíssima qualidade de vida, conforme demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9 - Despesas anuais referentes ao período de 1998 a 2003, em valores nominais (Lar dos Velhinhos de Piracicaba)

(em reais)

	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Salários e Ordenados	351.644,89	31,0	414.992,52	26,7	509.757,70	32,7	608.527,41	36,2	656.271,33	33,6	690.216,03	35,5
13º salário	27.540,28	2,4	29.643,97	1,9	34.664,13	2,2	46.685,13	2,8	52.215,96	2,7	54.197,25	2,8
Férias	33.520,63	3,0	27.933,57	1,8	34.841,94	2,2	43.379,90	2,6	53.168,16	2,7	57.108,00	2,9
Rescisões contratuais	26.870,92	2,4	35.152,36	2,3	17.467,99	1,1	12.592,59	0,7	17.217,76	0,9	35.807,77	1,8
Vale transporte	47.402,50	4,2	57.590,00	3,7	38.475,64	2,5	44.761,51	2,7	57.164,06	2,9	61.944,20	3,2
FGTS/INSS	69.288,69	6,1	98.710,34	6,4	80.339,59	5,1	63.854,54	3,8	70.004,19	3,6	68.345,77	3,5
Mat. escritório, equiptos e acessórios	6.862,55	0,6	14.467,68	0,9	14.717,00	0,9	9.102,79	0,5	24.533,17	1,3	8.698,03	0,4
Telefone	5.264,75	0,5	6.584,00	0,4	9.837,41	0,6	23.269,77	1,4	33.775,86	1,7	33.041,97	1,7
Energia elétrica	45.417,10	4,0	48.939,60	3,2	52.274,56	3,3	47.848,37	2,8	56.163,70	2,9	94.157,08	4,8
Material limpeza e higiene	16.169,38	1,4	22.401,56	1,4	24.459,72	1,6	24.970,50	1,5	28.421,30	1,5	36.492,90	1,9
Alimentos	97.855,90	8,6	144.415,25	9,3	138.748,85	8,9	159.416,65	9,5	181.060,50	9,3	216.984,85	11,2
Medicamentos	129.620,06	11,4	126.144,34	8,1	148.108,36	9,5	139.830,48	8,3	141.469,54	7,3	138.612,38	7,1
Material de consumo	7.550,00	0,7	1.622,18	0,1	676,72	0,0	0,00	0,0	4.054,94	0,2	3.711,70	0,2
Promoções	11.355,92	1,0	17.283,00	1,1	17.682,79	1,1	19.882,44	1,2	13.338,61	0,7	26.156,06	1,3
Combustíveis	4.104,43	0,4	6.424,20	0,4	10.113,40	0,6	14.155,03	0,8	15.952,93	0,8	18.444,25	0,9
Veículos	4.769,44	0,4	13.559,73	0,9	11.903,09	0,8	5.164,03	0,3	16.450,16	0,8	1.951,35	0,1
Correios	651,20	0,1	587,10	0,0	1.038,49	0,1	1.096,40	0,1	955,60	0,0	1.340,08	0,1
Jurídicas, cartório	4.584,16	0,4	7.450,10	0,5	2.117,47	0,1	874,93	0,1	1.885,56	0,1	2.833,53	0,1
Cópias e reproduções	293,36	0,0	301,18	0,0	341,72	0,0	433,75	0,0	234,93	0,0	100,69	0,0
Serviços de terceiros, autônomos	32.706,04	2,9	53.760,98	3,5	107.800,55	6,9	106.012,18	6,3	108.904,33	5,6	89.529,86	4,6
Manutenção e conservação	16.403,06	1,4	34.590,36	2,2	45.254,36	2,9	77.642,53	4,6	88.335,97	4,5	41.925,51	2,2
Gás	8.389,70	0,7	12.376,21	0,8	10.822,71	0,7	12.655,91	0,8	20.639,31	1,1	37.806,16	1,9
Diversas	8.521,37	0,8	20.283,03	1,3	30.110,57	1,9	19.503,33	1,2	13.204,01	0,7	12.695,89	0,7
Repasse idoso/Devol.Moradia Vitalícia	54.205,71	4,8	125.242,96	8,1	1.736,40	0,1	3.848,00	0,2	6.692,79	0,3	23.097,21	1,2
Laborerápicas	0,00	0,0	780,00	0,1	3.450,00	0,2	3.224,00	0,2	3.417,00	0,2	1.936,00	0,1
Geropaco	4.233,17	0,4	4.912,04	0,3	16.206,99	1,0	1.499,09	0,1	1.583,06	0,1	4.012,96	0,2
Viagens	572,50	0,1	1.587,36	0,1	2.092,20	0,1	1.639,07	0,1	630,20	0,0	692,44	0,0
Fraldário	0,00	0,0	6.041,38	0,4	18.565,35	1,2	31.100,58	1,8	33.023,29	1,7	33.185,26	1,7
Fretes e carretos	0,00	0,0	237,74	0,0	1.575,90	0,1	1.147,63	0,1	1.113,56	0,1	1.085,88	0,1
Cesta Básica	0,00	0,0	3.028,40	0,2	12.191,84	0,8	13.349,30	0,8	15.560,50	0,8	28.324,70	1,5
Fisioterapia	0,00	0,0	53,00	0,0	449,15	0,0	253,00	0,0	919,55	0,0	176,00	0,0
Lavanderia	0,00	0,0	702,52	0,0	10.945,15	0,7	11.340,48	0,7	13.629,99	0,7	13.749,07	0,7
Rifa	0,00	0,0	17.283,00	1,1	11.621,60	0,7	10.260,20	0,6	21.210,00	1,1	15.860,00	0,8
Reclamação trabalhista	0,00	0,0	0,00	0,0	28.320,56	1,8	35.547,76	2,1	36.966,00	1,9	37.053,12	1,9
Seguros	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	9.074,08	0,5	8.234,97	0,4	6.231,35	0,3
Contrib.sindical/assist./confederativa	0,00	0,0	5.799,53	0,4	4.082,12	0,3	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0
Imóveis construção/reforma	112.905,92	9,9	184.180,16	11,9	104.560,93	6,7	75.896,10	4,5	145.161,31	7,4	39.740,53	2,0
Despesas financeiras	7.116,62	0,6	6.343,23	0,4	3.386,04	0,2	2.615,81	0,2	6.922,84	0,4	4.773,04	0,2
Total	1.135.820,25	100,0	1.551.404,58	100,0	1.560.738,99	100,0	1.682.455,27	100,0	1.950.486,94	100,0	1.942.018,87	100,0
Varição anual (%)	-		36,59		0,60		7,80		15,93		-0,43	

Fonte: Lar dos Velhinhos de Piracicaba .

A Tabela 10 mostra as fontes de recursos necessárias à manutenção de toda a estrutura administrativa-social da entidade beneficente de assistência social considerada a Primeira Cidade Geriátrica do Brasil, implementada a partir de 1971.

Tabela 10 - Receitas anuais referentes ao período de 1998 a 2003, em valores nominais.

Discriminação	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
1. Receitas operacionais.												
Contribuição abrigados	257.418,23	22,4	249.524,84	16,8	245.335,63	17,8	255.776,35	15,5	335.292,11	18,7	377.619,85	18,4
Donativos diversos	183.798,21	16,0	164.899,03	11,1	109.469,22	8,0	121.500,19	7,4	103.142,04	5,8	142.978,61	7,2
Contribuição espontânea	132.254,83	11,5	190.476,25	12,8	41.710,11	3,0	155.316,35	9,4	145.475,99	8,1	179.626,48	8,7
Telemarketing	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	179.981,09	10,9	221.611,17	12,4	230.104,15	11,0
Contribuição salão de festas	25.745,00	2,2	5.800,00	0,4	21.755,00	1,6	18.510,45	1,1	22.880,00	1,3	31.476,69	1,5
Contribuição espaço de placas	10.189,00	0,9	8.860,53	0,6	10.998,15	0,8	9.932,22	0,6	4.145,14	0,2	4.327,10	0,2
Contribuições imóveis externos	78.068,84	6,8	64.817,94	4,4	50.258,56	3,7	71.648,77	4,4	60.620,00	3,4	63.599,92	3,1
Contribuições chalés	164.092,51	14,3	167.929,26	11,3	132.258,55	9,6	124.888,07	7,6	128.521,22	7,2	105.354,55	5,1
Contribuição capela	2.525,00	0,2	1.000,00	0,1	905,00	0,1	1.320,00	0,1	4.000,00	0,2	820,00	0,0
Contribuição Geroparque	0,00	0,0	7.888,98	0,5	5.965,00	0,4	5.088,00	0,3	6.150,00	0,3	7.227,00	0,4
Contribuição cantina	0,00	0,0	348,50	0,0	1.566,00	0,1	2.268,50	0,1	2.094,00	0,1	1.745,00	0,1
Renda bazar	12.549,60	1,1	16.900,00	1,1	21.274,98	1,5	29.539,11	1,8	34.833,31	1,9	24.644,78	1,2
Renda promoção	20.778,51	1,8	10.679,82	0,7	28.094,90	2,0	41.652,15	2,5	60.251,24	3,4	76.242,40	3,7
Renda rifas	0,00	0,0	47.131,40	3,2	52.331,53	3,8	46.241,84	2,8	53.886,77	3,0	55.097,54	2,7
Subtotal 1	887.419,73	77,2	936.256,55	62,9	721.922,63	52,5	1.063.663,09	64,6	1.182.902,99	66,0	1.300.864,07	63,4
2. Recuperação despesas.												
Energia elétrica	9.727,67	0,8	13.842,24	0,9	17.900,44	1,3	18.826,47	1,1	24.553,36	1,4	27.022,53	1,3
Medicamentos	47.007,04	4,1	63.123,56	4,2	76.712,25	5,6	73.287,30	4,5	65.391,25	3,6	74.762,92	3,6
Refeições	2.472,50	0,2	2.213,50	0,1	5.724,26	0,4	9.211,36	0,6	9.232,31	0,5	10.537,65	0,5
Lavagem de roupas	1.978,80	0,2	3.095,51	0,2	10.026,23	0,7	10.915,80	0,7	14.462,53	0,8	14.361,28	0,7
Correios	539,50	0,0	498,33	0,0	1.216,35	0,1	1.972,73	0,1	1.577,00	0,1	1.648,00	0,1
Taxas de Conservação	16.298,10	1,4	43.153,33	2,9	51.228,27	3,7	60.856,07	3,7	65.055,50	3,6	67.854,93	3,3
Diversas	12.574,49	1,1	8.196,43	0,6	18.514,01	1,3	15.777,24	1,0	9.190,50	0,5	11.210,77	0,5
Reembolso convenio Prefeitura	0,00	0,0	7.033,33	0,5	0,00	0,0	0,00	0,0	200,00	0,0	0,00	0,0
Reembolso fraldário	0,00	0,0	0,00	0,0	1.522,20	0,1	0,00	0,0	7.859,00	0,4	4.535,82	0,2
Subtotal 2	90.598,10	7,9	141.156,23	9,5	182.844,01	13,3	190.846,97	11,6	197.521,45	11,0	211.933,90	10,3
3. Chalés em construção.												
Moradia vitalícia	95.952,00	8,4	230.825,61	0,0	372.470,86	27,1	213.000,00	12,9	180.150,00	10,0	308.960,00	15,0
Subtotal 3	95.952,00	8,4	230.825,61	0,0	372.470,86	27,1	213.000,00	12,9	180.150,00	10,0	308.960,00	15,0
4. Vendas do imobilizado.												
Imóveis doados/veículos		0,0	20.100,00	1,4	0,00	0,0	56.154,00	3,4	14.500,00	0,8	18.000,00	0,9
Subtotal 4	0,00	0,0	20.100,00	1,4	0,00	0,0	56.154,00	3,4	14.500,00	0,8	18.000,00	0,9
5. Receitas extraordinárias.												
Financeiras	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	8.138,20	0,5	12.453,75	0,7	3.698,93	0,2
Transferência	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	84.622,13	4,7	80.000,00	3,9
Subtotal 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.138,20	0,5	97.075,88	5,4	83.698,93	4,1
6. Subvenções.												
Federal	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	10.980,00	0,7	62.220,00	3,5	40.260,00	2,0
Estadual	10.000,00	0,9	0,00	0,0	89.400,00	6,5	90.480,00	5,5	43.200,00	2,4	74.920,00	3,6
Municipal	64.800,00	5,6	159.243,20	10,7	9.244,72	0,7	13.048,08	0,8	15.455,73	0,9	14.571,50	0,7
Subtotal 6	74.800,00	6,5	159.243,20	10,7	98.644,72	7,2	114.508,08	7,0	120.875,73	6,7	129.751,50	6,3
Total	1.148.769,83	100,0	1.487.581,59	100,0	1.375.882,22	100,0	1.646.310,34	100,0	1.793.026,05	100,0	2.053.208,40	100,0
Varição anual (%)	-	-	29,49	-	-7,51	-	19,65	-	8,91	-	14,51	-

Fonte: Lar dos Velhinhos de Piracicaba.

Criando-se um cenário econômico com base no critério adotado pela lei, em que os idosos recebessem o valor estabelecido pelo art. 34 do Estatuto do Idoso, onde se assegura o benefício de um salário mínimo mensal nos termos da LOAS, a receita máxima recebida pela entidade beneficente de assistência social seria de R\$ 33.600,00 por mês. Verifica-se que este valor representa somente 22,4% do custo total de manutenção da Instituição. Portanto, deste exemplo prático pode-se concluir que uma entidade beneficente de assistência social de amparo à velhice, mantido o *status quo* de dignidade da pessoa humana:

1. Não sobrevive somente com a remuneração ou participação dos idosos, via contrato de prestação de serviços, com o benefício mensal recebido nos termos da LOAS.
2. Impõem-se duas soluções complementares para cobertura da diferença do total de gastos, podem ocorrer pela não cobertura dos valores contratuais dispostos no item 1, acima:
 - a. a Instituição arrecada através de meios próprios: rifas, bingos, sorteios, festas, bailes, outros; ou
 - b. o repasse de recursos governamentais, via subvenções.
3. Necessita que o Poder Público cumpra a Política Nacional do Idoso, adequando o orçamento público com os reais valores previstos para o amparo aos idosos.
4. Dê vida a duas situações hipotéticas:
 - caso estes idosos recebessem rendimento equivalentes a quatro e meio (4,5) salários mínimos mensais da previdência social, o valor cobriria a despesa total mensal;
 - este aumento representa um acréscimo no valor de rendimento do benefício previdenciário para 7 (sete) salários mínimos.
5. O impacto do aumento nos gastos anuais em decorrência da aplicação da Portaria MS-GM nº 810/89, nas contas da entidade, resultaria em um acréscimo de 30,7% no total desta rubrica.

Além das dificuldades para a obtenção dos recursos necessários ao custeio da entidade beneficente por meios próprios ou subvenção governamental, a Portaria MF nº 88 de 28 de setembro de 2000, contribuiu para a diminuição do valor dos recursos arrecadados através de sorteios públicos. Esta Portaria dispõe que a

realização de sorteio, por instituições que se dedicam a atividades filantrópicas, estará condicionada a emissão de autorização específica por parte do Ministério da Fazenda, na forma desta Portaria, e seus anexos (BRASIL, 2000). Ressaltam-se os seguintes artigos:

[...]

Art. 2º A autorização de que trata o art. 1º somente será concedida a instituições de fins exclusivamente filantrópicos e declaradas de utilidade pública por decreto do Poder Executivo Federal, que visem obter, mediante a realização de sorteios, recursos para a manutenção ou custeio da obra social a que se dedicam.

[...]

Art. 5º A autorização será concedida na forma da alínea “d” do § 1º do art. 4º da Lei nº 5.768, de 1971, atendidas as seguintes exigências:

[...]

c. prova de que a propriedade dos bens a sortear tenha se originado de doação de terceiros, devidamente formalizada.

[...]

Art. 29 A requerente beneficiária será responsável pelo repasse dos recursos arrecadados, conforme abaixo especificados:

a) 3% (três por cento) da receita bruta auferida no sorteio será destinada para o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN (art. 2º da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994);

b) 1% (um por cento) da receita bruta auferida no sorteio será destinada para o Fundo Nacional de Cultura – FNC (art. 5º, VIII, da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 9.312, de 5 de novembro de 1996);

c) 1% (um por cento) da receita bruta auferida no sorteio será destinada para o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA, criado pelo art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991;

d) 1% (um por cento) da receita bruta auferida no sorteio será destinada para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, com redação dada pelo art. 1º, § 2º, itens 7 e 8, da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995.

[...]

É relevante anotar os aspectos contrários à iniciativa filantrópica contida neste ato normativo da administração pública. Em primeiro lugar, que qualquer sorteio somente poderá ser efetuado se a entidade beneficente receber bens de doação, sejam eles móveis e/ou imóveis; em segundo lugar que 6% do total da receita auferida terá destino diverso do objeto original; em terceiro lugar, que o repasse de 5% da receita auferida atende áreas que não representam ações de benemerência, mas sim política de governo; em quarto lugar, matematicamente, de R\$ 10.000,00 recebidos através de sorteio, R\$ 600,00, são recolhidos para fins diversos à filantropia, quando as instituições têm despesas com sorteios superiores a este valor

(carnês, divulgação, mão de obra contratada, despesas operacionais, outras). Portanto, o governo mostra-se novamente com espírito contrário ao atendimento das necessidades de atendimentos aos carentes, infringindo diretamente o princípio constitucional da dignidade humana, por simples ato administrativo e normativo de uma portaria ministerial.

Com a mesma visão e conduta, o governo não tendo colocado em prática a Política Nacional do Idoso, mostra a ineficiência dos atos do Poder Executivo, atribuindo uma visão utópica de aplicabilidade ao Estatuto do Idoso, visto ser este criador de despesas correntes atribuídas ao Poder Público, sem a consequente rubrica de receita no orçamento anual, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Portanto, possui igualmente estas Leis forte dependência dos Poderes Executivos – Federal, Estadual e Municipal. Para ilustrar o impacto das subvenções em entidades beneficentes de assistência social, a Tabela 11 mostra o valor das subvenções e o valor dos repasses desses recursos durante o ano de 2003 nos três níveis de governo, a valores nominais, para a instituição filantrópica usada como referência neste estudo.

Tabela 11 – Valor das subvenções estabelecidas em convênio para o ano de 2003, valor das liberações efetuadas e valor a receber, em valores nominais

(em reais)

Nível de governo	Subvenção (convênio)	Liberado	A receber
Federal	43.920,00	32.940,00	10.980,00
Estadual	43.920,00	43.920,00	0,00
Municipal	24.990,00	14.571,50	10.418,50

Nota: Os valores da tabela 11 não mostram valores de subvenções do ano de 2002, incluídos na tabela 10.

Fonte: Elaborada pelo autor.

A liberação dos valores das subvenções representa somente 4,5% comparativamente ao total da despesa corrente para o ano de 2003, conforme Tabela 9. Evidentemente, os valores determinados das subvenções deverão estar fixadas em orçamento público, conforme o art. 16 da Lei nº 8.212/91 que trata da contribuição da União para o custeio da Seguridade Social, constituída por recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente pela Lei Orçamentária Anual (MORAES, 2002a, p. 142). Constata-se a importância da rubrica orçamentária

da Seguridade Social, visto tratar-se de recursos para custeio da Assistência Social (art. 204 da Constituição Federal). De acordo com Moraes (2002^a, p. 492), o Governo considera também como uma forma direta ou indireta de custeio da Assistência Social, a isenção de impostos, taxas e contribuições para entidades filantrópicas que prestam a assistência social aos necessitados. Neste ponto cabe uma ressalva, já que a entidade beneficente sem fins lucrativos de assistência social, ponto referencial neste estudo, em momento algum obteve ganho de qualidade no atendimento aos carentes, via este tipo de isenção fiscal, seja próprio ou de terceiros.

Segundo Kanitz (2004, p. 22) atualmente as empresas gastam em média 0,1% de suas receitas na área social e “a maioria das empresas dita socialmente responsáveis está cancelando seus donativos para as entidades que já existem, preferindo criar institutos e fundações, com a marca de suas empresas [...]”.

No caso do amparo à velhice, pode-se afirmar que o Estatuto do Idoso foi omissivo quanto aos incentivos fiscais, tanto pessoa física quanto pessoa jurídica, como forma de contribuir para a viabilidade econômica, financeira e social dessas entidades beneficentes de assistência social. O legislador nem mesmo criou uma oportunidade paralela de regulamentação de incentivos fiscais, via próprio legislativo ou pela Receita Federal. Ao invés punem-se as entidades beneficentes, como já mencionado anteriormente.

Solução prática para o atendimento do disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 8.842/94 e arts. 195, *caput*, e 204, *caput*, da Carta Magna, em relação à disponibilidade de recursos nos orçamentos públicos para manutenção de entidades beneficentes sem fins lucrativos de assistência social, cumpre-se pela execução das seguintes diretrizes pelos Poderes Públicos:

1. Registro atualizado da entidade beneficente sem fins lucrativos no CNAS.
2. Planejamento orçamentário anual - preparado e enviado à Secretaria Estadual dos Negócios da Fazenda e/ou Ministério da Fazenda até o mês de setembro de cada ano, a valores nominais, para inclusão no orçamento governamental estadual e/ou federal.
3. Orçamento anual - determinando o custo por idoso por mês, mantida uma digna qualidade de vida.
4. Controle dos gastos com a subvenção através dos Conselhos Estadual ou Municipal.

5. Orçamento econômico realizado do ano anterior (receitas e despesas), a valores nominais.
6. Não visar lucros, nem distribuir bonificações, subvenções ou vantagens a Diretores, Conselheiros, Dirigentes, Mantenedores ou Associados.
7. Beneficiar somente as entidades que possuem sistema asilar de internato ou semi-internato, de forma que toda e qualquer espécie de contribuições, doações, subvenções, auxílios ou receitas que receba, são exclusivamente empregados direta ou indiretamente na proteção dos anciãos.
8. Elaborar um sistema de controle e verificação desburocratizado.

Forma simples e de fácil consecução cabe ao Governo Estadual. Isenção tributária do valor retido do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), incidente sobre as contas mensais de água, luz e telefone das entidades beneficentes sem fins lucrativos de assistência social com finalidade asilar, ajudaria na equalização do orçamento mensal, principalmente no caso dos idosos pelo elevado consumo de água e luz em banhos temperados.

Forma mais ousada para disponibilizar recursos de amparo à velhice, via entidade beneficente de assistência social, e solucionar o problema de controle do recebimento de rendas de jogos, consiste na transferência do controle operacional de jogos de bingo, loterias oficiais e agências franchising de correios. Esta solução equacionaria o problema da não disponibilidade orçamentária dos três níveis de governo, com controle efetivo pela Receita Federal através de procedimentos administrativos, econômicos e contábeis e, do ponto de vista legal, determina o fim de ações ilícitas ou de contravenção penal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Quando a lei é lacunosa, injusta ou omissa a instituição de Princípios é o azimute a ser utilizado pelos aplicadores do Direito. Os princípios, como fonte indireta do Direito é arcabouço lógico da promoção da Justiça, representando valores fundamentais de uma sociedade, pois nem tudo que é lícito é justo.”

Elida Séguin³⁴

Idoso não é inútil, nem doente, nem senil, nem incapaz. É um cidadão que já contribuiu de alguma forma com amor e dedicação ou para alguém ou para sua família ou seu País. Ser rabugento, resmungar, ser teimoso, dar palpites, contar estórias, falar a verdade, ser sincero, mostra que a vida deu-lhe a chance de obter experiência e sabedoria.

Demonstrar sentimento em relação à importância dos idosos na sua construção como ser humano, pode-se atestar que aos velhos deve-se as maiores parcelas de nós mesmos, visto que, em certa medida, somos o resultados do sacrifício, das lutas, da tenacidade, da inteligência e dos sonhos que eles, os mais velhos, empreenderam para nos educar e orientar. Eles envelheceram e se desgastaram, no tempo, para que pudéssemos ser o que somos. Não merecem, pois, um fim de vida dentro de um ambiente de abandono e indiferença social que tanto compromete a dignidade do homem.

Pode-se ressaltar a importância no amparo ao idoso quando a genética, na sua imensidão de possibilidades, sem dúvida representa o que tem de mais próximo no futuro do combate aos problemas de idade. Entretanto, devemos compreender que o envelhecimento é um processo biológico natural e não uma doença e que, principalmente, ser velho não é ser necessariamente doente. A velhice pode apresentar uma fase muito agradável na vida, que muitas vezes o preconceito e o medo, infelizmente, impedem de enxergar.

A melhoria da qualidade de vida decorrente do sucesso de conquistas no campo social e de saúde produz uma longevidade dos indivíduos. Sendo o envelhecimento encarado como um processo biológico natural, representado pela

³⁴ SÉGUIN, E. **O idoso**: aqui e agora. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

procura contínua por serviços, benefícios e normatizações que passam a se constituir desafios para governantes, entidades de classe, empresários, voluntariado e a sociedade. Melhorias em saneamento, habitação, nutrição e inovações médicas, como vacinações e novos antibióticos, contribuem para a elevação do número de pessoas longevas.

Na ciência jurídica e historicamente, em termos globais, projetar o direito do idoso é atuação recente e no Brasil, iniciou-se o interesse dos estudiosos a partir da implantação da renda mensal vitalícia (Lei nº 6.179/74), pois antes só se pensava na velhice em termos de aposentadoria por idade.

A questão do idoso no país deve merecer cada vez mais o interesse dos órgãos públicos, dos formuladores de políticas sociais e da sociedade em geral, dado o volume crescente desse e populacional, seu ritmo de crescimento e de suas características demográficas, econômicas e sociais. A Constituição Federal há de sempre ser interpretada, conjugando-se seu texto com as características do momento, em termos históricos, políticos e ideológicos, da qual resultará norma jurídica com plena eficácia frente a realidade socioeconômica.

Além da questão do idoso, a sobrevivência das entidades beneficentes de assistência social de amparo à velhice e outras entidades com diferentes finalidades sociais, está influenciada diretamente pela política pública através de normas regulamentares burocratizantes, que faz com que a maioria das entidades beneficentes, aquelas que ajudam os outros, vive intranquila. A cada recessão e a cada aumento da taxa de juros elas também são afetadas, como todas as empresas, embora não almejem lucro. Para piorar a situação, em época de recessão as doações das empresas “socialmente responsáveis” caem pela metade, e, ao contrário das empresas, as entidades não mandam ninguém embora.

Como se pôde apontar no desenvolver deste estudo, sempre predominou a idéia de que a lei haveria de refletir o valor de Justiça. O processo legislativo clássico foi concebido exatamente para que a Justiça e não a vontade arbitrária do governante prevalecesse na definição das normas. Assim, os atos praticados que contrariem a Constituição e que não contém uma fundamentação sobre uma base com razões jurídicas, somente apoiando-se em argumentos políticos, sejam para prestígio do Executivo ou mesmo do Legislativo, devem ser nulificados.

A Constituição que é o Supremo Texto Jurídico da Nação é também o que mais se presta à interpretação, pelo caráter mais aberto de sua linguagem e mesmo

da estrutura de suas normas. Segundo a norma, ela não pretende ser uma camisa de força, regular em minúcias os diversos assuntos com que se ocupa. Ela quer preservar o essencial, o profundo, o que é importante, para exatamente deixar ao livre jogo das forças políticas o ir fazendo ou levando a cabo a evolução social. Mas, quando houver abuso de poder para exercer opressão irremediável, surge o direito de resistência, que em sentido amplo, reconhece como direito dos cidadãos, a recusa à obediência a normas injustas. Tal direito concretiza-se pela repulsa a preceitos constitucionais ou infraconstitucionais que não espelham a noção popular de justiça e a arrogância dos governantes por seu poder. O que sob hipótese alguma pode ocorrer é que a complexidade da vida moderna em nome de interesses econômicos e sociais faça com que o segmento de diversos grupos destituídos de poder político, sem que seja minoria numérica, sejam vitimizados.

Conclui-se, portanto, que a Constituição Federal há de sempre ser interpretada, conjugando-se seu texto com as características do momento em termos históricos, políticos e ideológicos, da qual resultará norma jurídica com plena eficácia frente à realidade socioeconômica.

O inciso II do art. 5º. da Carta Magna traz uma garantia implícita de resistência à ilegalidade quando dispõe que: “ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Aceita ainda o Texto Constitucional no art. 5º, § 2º, ao prescrever direitos e garantias na defesa dos cidadãos, ou seja, direitos e garantias implícitos e necessários contra a opressão.

A Carta Magna brasileira, mais que outras, é preñe de um pluralismo político-social e de um recurso fecundo a inspiração da ética republicana – seja pela valorização da moralidade da vida pública, seja pela chamada à responsabilidade de uma cidadania ativa não apenas no curso de processos eleitorais, mas na participação deliberativa e executiva de programas e de políticas públicas, na fiscalização de administradores públicos, no impulso legislativo e um processo de controle de constitucionalidade, tendo em sede difusa quanto em forma concentrada, por meio dos partidos políticos, do Conselho Federal da OAB, de Confederações Sindicais, de entidades de classe e por intermédio do próprio Chefe do Ministério Público, instituição híbrida por sua vinculação ao Estado e defesa da sociedade.

Neste estudo constatou-se a fobia fiscalizadora punitiva e empregatícia dos Conselhos Regionais Profissionais, sempre atrelados à Portaria MS-GM nº 810/89, do escasso apoio e orientação técnica da Vigilância Sanitária, com notificações

arbitrárias contra o sentido filantrópico de amparo à velhice, e dos Conselhos do Idoso, pelo pouco conhecimento no manuseio do idoso por parte dessas autoridades constituídas. Vê-se que a Portaria MS nº 1.395/99 nada inovou, não proporcionando resultados até o presente momento, e até mesmo a propalada modificação na Portaria MS-GM nº 810/89 ocorreu. Os responsáveis pela política do idoso confundem-se, misturando amparo à velhice com sistema de saúde. O segundo é um dos complementos na qualidade de vida do primeiro.

Sugere-se a razoabilidade em oposição à racionalidade. A solução sob o prisma da lógica do razoável, seria declarar certa norma inaplicável ao caso, pois sua aplicação pode produzir resultados opostos aos pretendidos pela norma.

A lei pode ser constitucional, infraconstitucional ou um ato normativo do Executivo, como a Portaria MS-GM nº 810/89, mas ser socialmente ilegítima por não possuir caráter filantrópico de bem estar aos carentes, que é a essência da benemerência das entidades sem fins lucrativos. A norma abstrata não incorpora os conhecimentos, as experiências, as exigências e as aspirações de grupos atuantes que possuem a vivência no trato ao idoso. Cria-se uma situação fática de desequilíbrio orçamentário (ônus financeiro), serviço burocratizado sem conotação de caridade (ônus social) e descompasso na interpretação das normas (ônus jurídico) as entidades beneficentes sem fins lucrativos.

O cumprimento por parte dos Poderes Públicos dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais relativos ao amparo à velhice no modelo asilar, deve atentar no caso das entidades beneficentes sem fins lucrativos de assistência social, através das seguintes diretrizes:

1. Desburocratizar todo o sistema.
2. Fazer cumprir a Lei nº 8.842/94 que trata do Plano Nacional do Idoso e a Lei nº 10.741/03 que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, no que tange aos recursos orçamentários.
3. Derrogar a Portaria MS-GM nº 810/89.
4. Separar juridicamente os conceitos de entidade filantrópica asilar, com cem por cento de dependência de recursos externos, daquelas que possuem meios de subsistência própria (como por exemplo, Lar dos Velhinhos de Piracicaba e Clínicas de Repouso).

5. Fazer com que as ações e/ou legislações governamentais não onerem as entidades beneficentes sem fins lucrativos (por exemplo, rifas, Lei nº 10.833/03).
6. Normatizar de forma diferenciada para a entidade beneficente sem fins lucrativos asilar, recolhimentos sindicais, confederativos e conselhos de classe.
7. Criar incentivos fiscais que permitam doações em espécie, bens e serviços de empresas e pessoas físicas.
8. Diferenciar juridicamente associação com finalidade filantrópica asilar das demais formas de associação ou sociedades.
9. Extrair do Estatuto do Idoso os conceitos jurídicos indeterminados.
10. Diferenciar em todas as normas vigentes que atinjam aos idosos, dispositivos legais com o conceito asilar com qualidade de vida e manutenção da dignidade humana.
11. Rever atos estabelecidos pelo governo, dispostos em normas que, em geral, denigrem a imagem do idoso, torna-o inútil, sem perspectiva de vida, outros (por exemplo, fila INSS, fila de bancos, pagar meia entrada no cinema).

O idoso é considerado pelo Poder Público parte da sociedade e algumas famílias um dependente permanente, um necessitado de atos normativos que supram a sua carência, o seu meio de vida, o seu pensar. Impingem-lhes situações esdrúxulas em seu dia a dia, como por exemplo, os recenseamentos efetuados pelo INSS para idosos com 90 ou mais anos e considerando-os como um fator de inutilidade econômico-social. O problema resume-se a um só ponto fundamental: seu poder econômico. Caso seu meio de sustento fosse digno, compatível com um meio de vida que lhe desse conforto habitacional, de alimentação, de lazer e de saúde, haveria necessidade de políticas e estatutos?

Se não for rico, torna-se uma ilha para familiares e amigos. Isto demonstra a incapacidade dos governantes em resolverem estes problemas. Alguma vez alguém perguntou a um idoso como se sente em não pagar um ônibus? Ou ter fila especial em banco? Ou pagar meio ingresso no cinema? Será que são imprestáveis ou miseráveis? Ou o Estado e a sociedade conduzem para esta situação fática por

desprezo, receio ou má vontade em aceitar o processo de envelhecimento como consequência da vida?

Estas ações políticas conduzem o idoso a situação de miserabilidade, pois toda a legislação aplicável ao caso, desde o texto constitucional até as simples portarias ministeriais, estão baseadas em Políticas Públicas de países de Terceiro Mundo, sem planejamento, sem alcance social e sem os necessários recursos para implementação.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, C. J. **O problema dos métodos da interpretação jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. 168 p.
- ARANHA, M. L. A.; MARTINS, M. H. P. **Filosofando**: introdução à filosofia. 2. ed. São Paulo: Moderna, 1999. 395 p.
- BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. 327 p.
- BASTOS, C. R. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: IBDC/Celso Bastos Editor, 1997. 191 p.
- BASTOS, C. R. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 345 p.
- BERQUÓ, E. Considerações sobre o envelhecimento da população no Brasil. In: NERI, A. L.; DEBERT, G. G. (Org.). **Velhice e sociedade**. Campinas: Papyrus, 1999. p. 11-40.
- BIASIOLI, M. Novas regras tributárias afetam entidades beneficentes. **Filantropia**, São Paulo: Zeppelini Editorial, Ano III, n. 10, p. 24-25, jan./fev. 2004.
- BIASIOLI, M. O governo e sua responsabilidade social. **Filantropia**, São Paulo: Zeppelini Editorial, ano II, n. 7, p. 11-13, jul./ago. 2003.
- BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada**. Versão monges de Maredsous (Bélgica). Tradução Centro Bíblico Católico. Revisão João José Pedreira de Castro e equipe auxiliar da editora. São Paulo: Ave Maria, 1992.
- BINENBOJM, G. **A nova jurisdição constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 260 p.
- BLAAUW, F. A. Prioridade processual à terceira idade. **Jornal de Piracicaba**, Piracicaba, 24 out. 2002. Caderno A, p. A-2.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 349 p.
- BRODY, D. E.; BRODY, A. R. **As sete maiores descobertas científicas da História**. São Paulo: Cia das Letras, 1999. 436 p.
- BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BULOS, U. L. **Constituição Federal anotada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 1456 p.

CAMPANHOLE, H. B.; CAMPANHOLE, A. **Constituições do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 863 p.

CARRION, V. **Comentários à consolidação das leis do trabalho**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 1171 p.

COUTINHO, A. C. **Dicionário enciclopédico de medicina**. 3. ed. Lisboa: Argo, s/d. 2 v. 2541 p.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 307 p.

DE PLÁCIDO E SILVA, O. J. **Vocabulário jurídico**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 887 p.

DEBERT, G. G. A construção e a reconstrução da velhice: família, classe social e etnicidade. In: NERI, A. L.; DEBERT, G. G. (Org.). **Velhice e sociedade**. Campinas: Papyrus, 1999. p. 41-68.

DELAMARE, C. **Dicionário de termos técnicos de medicina**. 20. ed. São Paulo: Andrei, 1984. 1114 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 674 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. 180 p.

DINIZ, M. H. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. 555 p.

DINIZ, M. H. **Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2002a. 468 p.

DINIZ, M. H. **Código Civil anotado**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002b. 1526 p.

DINIZ, M. H. **Conflito de normas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001a. 107 p.

DINIZ, M. H. **Norma constitucional e seus efeitos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001b. 178 p.

ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1987. 20 v.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 299 p.

FERREIRA FILHO, M. G. **Comentários à Constituição Federal Brasileira de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999a. 455 p. 2 v.

FERREIRA FILHO, M. G. **Estado de Direito e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999b. 153 p.

FORTUNA, E. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. 14. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001. 581 p. não tenho débpra

FRANÇA, R. L. **Hermenêutica jurídica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 98 p.

GUIA brasileiro da 3ª idade. São Paulo: Confederação Nacional das Indústrias, 2001 – Anual.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 96 p.

KANITZ, S. Paz de espírito. **Revista Veja**, São Paulo: Editora Abril, ano 37, n. 7, p. 21, fev. 2004.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 427 p.

KORKOUNOV, N. M. **Cours de théorie générale du droit**. Paris: Giard & E. Brière, 1903.

MARTINEZ, W. N. **Direito dos idosos**. São Paulo: LTr, 1997. 150 p.

MARTINS, I. G. S. **Sistema tributário na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. 346 p.

MARTINS, S. P. **Direito da seguridade social**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 525 p.

MATTAR, T. **O idoso: seus problemas no Brasil**. Palestra proferida no Clube de Engenharia do Rio de Janeiro. 22. mar. 1978. 41 p.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e aplicação de direito**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. 342 p.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 463 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 792 p.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 624 p.

MONTORO, A. F. **Introdução à ciência do direito**: São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. 620 p.

MORAES, A. **Direitos humanos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 322 p.

MORAES, A. **Constituição do Brasil interpretada**. São Paulo: Atlas, 2002a. 2043 p.

- MORAES, A. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002b. 381 p.
- MOTA, L. P.; SPITZCOVSKY, C. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. 487 p.
- NALINI, J. R. **Ética geral e profissional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. 360 p.
- NERI, A. L. (Org.). **Cuidar de idosos no contexto da família**: questões psicológicas e sociais. Campinas: Alinea, 2002. 201 p.
- NERI, A. L.; CACHIONI, M. Velhice bem-sucedida e educação. In: NERI, A. L.; DEBERT, G. G. (Org.). **Velhice e sociedade**. Campinas: Papirus, 1999. p. 113-140.
- NERI, A. L.; DEBERT, G. G. (Org.). **Velhice e sociedade**. Campinas: Papirus, 1999. 232 p.
- NERI, A. L.; SOMMERHALDER, C. As várias faces do cuidador e do bem estar do cuidador. In: NERI, A. L. (Org.). **Cuidar de idosos no contexto da família**: questões psicológicas e sociais. Campinas: Alínea, 2002. p. 9-63.
- NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Novo Código Civil e legislação extravagante anotados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 1759 p.
- NEVES, M. **Teoria da inconstitucionalidade das leis**. São Paulo: Saraiva, 1988. 178 p.
- PACIORNIK, R. **Dicionário médico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1978. 903 p.
- RAFAEL, E. J. **Fundações e direito**. São Paulo: Educ, 1997. 185 p.
- REALE, M. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 391 p.
- REIS, C. F. D. Aumento da expectativa de vida muda abordagem sobre o envelhecimento. **Dr. Jornal em Revista**, Piracicaba: APM – Regional Piracicaba, n. 39, p. 6-7, fev. 2002.
- RIVERO, J. M. L. Do processo legislativo: breves considerações. **Impulso**, Piracicaba: UNIMEP, v. 9, n. 20, p. 21-30, set. 1996.
- SÁ, J. L. M. Gerontologia e interdisciplinaridade: fundamentos epistemológicos. In: NERI, A. L.; DEBERT, G. G. (Org.). **Velhice e sociedade**. Campinas: Papirus, 1999, p. 223-232.
- SAMPAIO, J. A. L. A Constituição ausente. **Del Rey Revista Jurídica**, Belo Horizonte, ano 4, n. 9, p. 20-21, ago./out. 2002.
- SÉGUIN, E. **O idoso**: aqui e agora. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001. 122 p.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 871 p.

SIMÕES, J. A. A Previdência Social no Brasil: um histórico. In: NERI, A. L.; DEBERT, G. G. (Org.). **Velhice e sociedade**. Campinas: Papyrus, 1999. p. 87-112.

SZAZI, E. **Terceiro Setor: regulamentação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006. 439 p.

WEBGRAFIA

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 3.048**, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 50.527/61**, de 2 de maio de 1961. Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50517.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452**, de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 18 maio 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 31**, de 14 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm>. Acesso em: 18 maio 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 5 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.720**, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9720.htm>. Acesso em: 15 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em: 5 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 5 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.081**, de 21 de setembro de 1990. Estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceito de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional, praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8081.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.209**, de 11 de julho de 1984. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7209.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.473**, de 11 de agosto de 1997. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/107448/medida-provisoria-1473-34-97>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. Ministério de Estado da Saúde. **Portaria nº 1.395**, de 10 de dezembro de 1999. Aprova a Política Nacional de Saúde do Idoso. Disponível em: <http://crn3.org.br/legislacao/doc/Portaria_1395_de_10_12_1999.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 810**, de 22 de setembro de 1989. Aprova normas e os padrões para o funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e outras instituições destinadas ao atendimento de idosos, a serem observados em todo o território nacional. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/1d0c748047458d179617d63fbc4c6735/PORTARIA+N%C2%B0+810-1989.pdf?MOD=AJPERES>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

ANEXOS

ANEXO A – Portaria nº 810, de 22 de setembro de 1989

Aprova normas e os padrões para funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e outras instituições destinadas ao atendimento de idosos, a serem observados em todo o território nacional.

O Ministro de Estado da Saúde, no uso de suas atribuições considerando:

O aumento da população de idosos no Brasil;

A associação do processo de envelhecimento a condições sociais e sanitárias que demandam atendimento específico;

A necessidade de estabelecerem-se normas para que o atendimento ao idoso em instituições seja realizado dentro de padrões técnicos elevados, resolve:

I – Ficam aprovadas as normas e os padrões para funcionamento de casas de repouso, clínicas geriátricas e outras instituições destinadas ao atendimento de idosos, a serem observados em todo o território nacional.

II – O órgão competente da Secretaria Nacional de Programas Especiais de Saúde, se articulará com as Secretarias de Saúde, a fim de orientá-las sobre o exato cumprimento e interpretação das normas aprovadas.

SEIKO TSUZUKI

NORMAS PARA O FUNCIONAMENTO DE CASAS DE REPOUSO, CLÍNICAS GERIÁTRICAS E OUTRAS INSTITUIÇÕES DESTINADAS AO ATENDIMENTO DE IDOSOS**1. DEFINIÇÃO**

Consideram-se como instituições específicas para os idosos os estabelecimentos com denominações diversas, correspondentes aos locais físicos equipados para atender pessoas com 60 ou mais anos de idade, sob regime de internato ou não, mediante pagamento ou não, durante um período indeterminado e que dispõem de um quadro de funcionários para atender às necessidades de cuidados com a saúde, alimentação, higiene, repouso e lazer dos usuários e desenvolver outras atividades características da vida institucional.

2. ORGANIZAÇÃO**2.1. Administração.****2.1.1. Estatutos e Regulamentos.**

Toda instituição de atenção ao idoso deve ter um estatuto e regulamentos onde estejam explicitados os seus objetivos, a estrutura da sua organização e, também, todo o conjunto de normas básicas que regem a instituição.

2.1.2. Direção Técnica.

As instituições para idosos devem contar com um responsável técnico detentor de título de uma das profissões da área de saúde, que responderá pela instituição junto à autoridade sanitária.

2.1.2.1. As instituições que tem entre as suas finalidades prestar atenção médico-sanitária aos idosos devem contar em seu quadro funcional com um coordenador médico. A designação de especialização em geriatria e gerontologia deve obedecer às normas da Associação Médica Brasileira (AMB).

2.2. Funcionamento.

2.2.1. Alvará

Todas as instituições específicas para idosos devem efetuar o registro no órgão sanitário competente a nível estadual ou municipal, ou no órgão correspondente no Distrito Federal.

Até a data da vigência desta Portaria, será concedido registro, em caráter precário, às instituições existentes, que não se enquadram nas normas aqui estabelecidas, sendo concedido o prazo de até 12 meses para as adaptações imprescindíveis, a critério da autoridade sanitária.

A partir da vigência destas normas, só será concedido registro às instituições que se adequarem às presentes disposições.

As instituições que propõem ao atendimento de pacientes (clínicas e hospitais geriátricos), deverão atender prioritariamente ao disposto na Portaria 400, do Ministério da Saúde de 06 de dezembro de 1977.

O alvará de funcionamento poderá ser cassado pela autoridade sanitária a qualquer momento, desde que haja infringência às normas estabelecidas por esta Portaria.

2.2.2. Registro de Informações e Dados.

2.2.2.1. Registro de Admissão.

As instituições deverão manter um registro atualizado das pessoas atendidas, constando nome completo, data de nascimento, sexo, nome e endereço de um familiar ou do responsável, caso o atendimento não se deva à decisão do próprio idoso.

Além dos dados acima devem ser anexadas ao registro informações demonstrando a capacidade funcional e o estado de saúde do indivíduo, a fim de adequar os serviços às necessidades da pessoa a ser atendida. Serão anotados neste registro todos os fatos relevantes ocorridos no período de atendimento relacionados à saúde, bem estar social, direitos previdenciários, alta e/ou óbito.

2.2.2.2. Prontuário.

As instituições que se propõem a atender o idoso enfermo devem manter o prontuário de atendimento contendo descrição da evolução dos pacientes, ações propedêuticas e terapêuticas.

2.2.2.3. Relatórios.

As instituições deverão produzir e manter arquivado um relatório mensal, que poderá ser exigido a qualquer momento pela autoridade sanitária competente, contendo o nome dos internos, um sumário da situação de cada um no que se refere à saúde e as necessidades sociais e também informações de caráter administrativo.

3. ÁREA FÍSICA E FUTURAS INSTALAÇÕES

A área física destinada a atender idosos deve ser planejada levando-se em conta que uma parcela significativa dos usuários apresenta ou pode vir a apresentar dificuldades de locomoção e maior vulnerabilidade a acidentes, o que justifica a criação de um ambiente adequado. Assim sendo, é exigível:

- As instituições específicas para idosos deverão funcionar, preferencialmente em construções horizontais de caráter pavilhonar. Quando dotadas de mais de um plano e não dispuserem de equipamento adequado como rampa ou elevador para a circulação vertical, estas instituições só poderão atender pessoas imobilizadas no leito e com problemas locomotores ou psíquicos, no pavimento térreo.
- Os prédios deverão dispor de meios que possibilitem o rápido escoamento, em segurança, dos residentes, em casos de emergência, de acordo com as normas estabelecidas pelo Corpo de Bombeiros ou, quando inexistir essa corporação no local, pela Coordenadoria de Defesa Civil do Município.

3.1. Acessos.

Os acessos ao prédio deverão possuir rampa com inclinação máxima de 5%, largura mínima de 1,50 m. dotada de guarda-corpo e corrimão, piso revestido com material não derrapante, que permita o livre rolamento de cadeiras de rodas, inclusive.

3.1.1. Exige-se que existam no mínimo dois acessos independentes, sendo um deles para os idosos e outro para os serviços.

3.2. Portas e esquadrias.

As portas externas e internas devem ter uma luz de 0,80 m. no mínimo, dobradiças externas e soleiras com bordas arredondadas. Portas de correr terão os trilhos embutidos na soleira e no piso, para permitir a passagem de nível, especialmente para cadeira de rodas.

3.2.1. As portas dos sanitários devem abrir para fora, e devem ser instaladas de forma a deixar vãos livres de 0,20m na parte inferior.

3.2.2. As maçanetas das portas não deverão ser do tipo arredondado ou de qualquer outra forma que dificulte a abertura das mesmas.

3.3. Circulação Interna.

3.3.1. Horizontal.

Os corredores principais das instituições a serem instaladas, após a entrada em vigor desta Portaria, deverão ter largura mínima de 1,50m. Exige-se que todas as instituições já existentes ou que venham a ser criadas equipem os corredores com corrimão em ambos os lados, instalados a 0,80m do piso e distantes 0,05m da parede.

Não se permite a criação de qualquer forma de obstáculos à circulação nos corredores, incluindo bancos, vasos e outros móveis ou equipamentos decorativos.

3.3.2. Circulação Vertical.

3.3.2.1. Escadas.

As escadas devem ser em lances retos, com largura mínima de 1,20m, dotadas de corrimão em ambos os lados não devendo existir vão livre entre o piso e o corrimão. Os espelhos do primeiro e do último degraus devem ser pintados de amarelo e equipados com luz de vigília permanente. Exige-se que as escadas tenham portas de contenção com molas e travas leves, que as mantenham em posição fechada.

3.3.2.2. Rampas.

Devem obedecer às especificações descritas no item “acesso” e devem ser instaladas em todos os locais onde exista mudança de nível entre 2 ambientes.

3.3.2.3. Elevadores e Monta-Cargas.

Obedecerão as Normas estabelecidas na Portaria nº 400, do Ministério da Saúde, 06 de dezembro de 1977.

3.4. Instalações Sanitárias.

Os sanitários deverão ser separados por sexo e obrigatoriamente equipados com barras de apoio instaladas a 0,80m do piso e afastadas 0,50m da parede, tanto no lavatório, como no vaso sanitário e no “box” do chuveiro. Devem ser instalados no mesmo pavimento onde permanecerem os idosos atendidos.

Devem ser instalados sobre um sóculo de 0,15m de altura, na proporção de 1 vaso sanitário para cada 6 pessoas. No caso das paredes laterais ao vaso sanitário serem afastadas, deverá ser instalada em ambos os lados do vaso uma estrutura de apoio em substituição às barras instaladas na parede.

3.4.2. Chuveiro.

Deve ser instalado em compartimento (box) com dimensões internas compatíveis com banho em posição assentada, dotado obrigatoriamente de água quente e na proporção de 1 chuveiro para cada 12 leitos.

3.4.3. Bacia Sanitária (BIDET).

Quando existente, deve ser instalada sobre um sóculo de 0,15m de altura, e equipada com a mesma estrutura de apoio descrita para o vaso sanitário.

As banheiras de imersão só serão permitidas nas salas de fisioterapia.

3.5. Iluminação, Ventilação, Instalações Elétricas e Hidráulicas.

Deverão obedecer aos padrões mínimos exigidos pelo código de obras local.

É obrigatória a instalação de luz de vigília nos dormitórios, banheiros, áreas de circulação, no primeiro e no último degraus da escada.

3.6. Áreas Mínimas.

3.6.1. Dormitório.

A medida linear mínima dos dormitórios é de 2,5m.

A área mínima para um dormitório é de 6,5m² quando equipado com apenas 1 leito e de 5m² por leito para até 4 leitos, sendo este o número máximo recomendável por dormitório.

Aquelas instalações já existentes com dormitórios tendo acima de 04 leitos deverão seguir as normas em vigor do Ministério da Saúde para enfermarias.

É expressamente vetado o uso de camas tipo beliche, canas de armar ou assemelhadas e a instalação de divisórias improvisada que não respeitem os espaços mínimos ou que prejudiquem a iluminação e a ventilação, conforme estabelecido pelo código de obras local.

A distancia mínima entre dois leitos paralelos deve ser de 1,0m e de 1,50m entre um leito e outro fronteiro. Recomenda-se que a distância mínima entre o leito e a parede que lhe seja paralela deva ser de 0,50m.

3.6.2. Sala para o Serviço de Nutrição e Dietética.

É constituída por cozinha, refeitório e despensa, sendo que o refeitório poderá também servir como sala para a realização de atividades recreativas e ocupacionais, com área mínima de 1,5m² por pessoa para instituições com capacidade para até 100 pessoas.

3.6.3. Área de Recreação e Lazer.

Todas as instituições deverão contar com área destinada à recreação e ao lazer, inclusive de localização externa, com área mínima de 1m² por leito instalado.

3.6.4. Área para Atividades de Reabilitação.

Aquelas instituições que se propõem a executar ações visando à reabilitação funcional e cognitiva deverão possuir instalações específicas com área mínima de 30m² e dotadas de pia com bancada, sanitário próximo, mobiliário e equipamento específicos estipulados por profissionais legalmente habilitados, inscritos no conselho de profissionais da área respectiva.

3.7. Limpeza e Higienização.

As dependências deverão ser mantidas em perfeitas condições de higiene e asseio.

Todo o lixo deverá ser acondicionado em sacos plásticos apropriados, conforme norma técnica da ABNT. Deverá ser prevista lixeira ou abrigo de lixo externo à edificação para armazenamento dos resíduos até a coleta municipal.

3.8. Tipos de Materiais de Construção.

As paredes e tetos deverão possuir revestimento lavável de cores claras, permitindo limpeza e desinfecção. Não é permitida a instalação de paredes de material inflamável com o objeto de dividir ambientes.

3.9. Mobiliário e Equipamentos Básicos.

3.9.1. A disposição do mobiliário deve possibilitar fácil circulação e minimizar o risco de acidentes e incêndio.

3.9.2. Nas instalações sanitárias e na cabeceira de cada leito ocupado por residente com dificuldade de locomoção, deverá ser instalado um botão de campainha ao alcance da mão.

3.9.3. É desejável a instalação de telefone comunitário para uso dos idosos.

4. RECURSOS HUMANOS

4.1. As instituições para idosos em geral devem contar com:

- assistência médica
- assistência odontológica
- assistência de enfermagem
- assistência nutricional
- assistência psicológica
- assistência farmacêutica
- atividades de lazer
- atividades de reabilitação (fisioterapia, terapia ocupacional e fonoaudiologia)
- Serviço social
- apoio jurídico e administrativo
- serviços gerais

4.2. O dimensionamento da equipe multiprofissional necessária à assistência ao idoso institucionalizado deverá se basear:

- a) nas necessidades da população atendida;
- b) na disponibilidade de recursos humanos regionais ou locais;
- c) nos critérios dos respectivos conselhos regionais profissionais.

ANEXO B – Lei nº 8.842/94, de 4 de janeiro de 1994

Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**CAPÍTULO I
Da Finalidade**

Art. 1º A política nacional do idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Art. 2º Considera-se idoso, para os efeitos desta lei, a pessoa maior de sessenta anos de idade.

**CAPÍTULO II
Dos Princípios e das Diretrizes****SEÇÃO I
Dos Princípios**

Art. 3º A política nacional do idoso reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I - a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;
- II - o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos;
- III - o idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza;
- IV - o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política;
- V - as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta lei.

**SEÇÃO II
Das Diretrizes**

Art. 4º Constituem diretrizes da política nacional do idoso:

- I - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações;

- II - participação do idoso, através de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos;
- III - priorização do atendimento ao idoso através de suas próprias famílias, em detrimento do atendimento asilar, à exceção dos idosos que não possuam condições que garantam sua própria sobrevivência;
- IV - descentralização político-administrativa;
- V - capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços;
- VI - implementação de sistema de informações que permita a divulgação da política, dos serviços oferecidos, dos planos, programas e projetos em cada nível de governo;
- VII - estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento;
- VIII - priorização do atendimento ao idoso em órgãos públicos e privados prestadores de serviços, quando desabrigados e sem família;
- IX - apoio a estudos e pesquisas sobre as questões relativas ao envelhecimento.

Parágrafo único. É vedada a permanência de portadores de doenças que necessitem de assistência médica ou de enfermagem permanente em instituições asilares de caráter social.

CAPÍTULO III **Da Organização e Gestão**

Art. 5º Competirá ao órgão ministerial responsável pela assistência e promoção social a coordenação geral da política nacional do idoso, com a participação dos conselhos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso.

Art. 6º Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.

Art. 7º Compete aos conselhos de que trata o artigo anterior à formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas.

Art. 8º À União, por intermédio do ministério responsável pela assistência e promoção social, compete:

- I - coordenar as ações relativas à política nacional do idoso;
- II - participar na formulação, acompanhamento e avaliação da política nacional do idoso;
- III - promover as articulações intraministeriais e interministeriais necessárias à implementação da política nacional do idoso;
- IV - (vetado)

- V - elaborar a proposta orçamentária no âmbito da promoção e assistência social e submetê-la ao Conselho Nacional do Idoso.

Parágrafo único. Os ministérios das áreas de saúde, educação, trabalho, previdência social, cultura, esporte e lazer devem elaborar proposta orçamentária, no âmbito de suas competências, visando ao financiamento de programas nacionais compatíveis com a política nacional do idoso.

Art. 9º (Vetado)

Parágrafo único. (Vetado)

CAPÍTULO IV **Das Ações Governamentais**

Art. 10. Na implementação da política nacional do idoso, são competências dos órgãos e entidades públicos:

- I - na área de promoção e assistência social:
 - a) prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação das famílias, da sociedade e de entidades governamentais e não-governamentais;
 - b) estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casais-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros;
 - c) promover simpósios, seminários e encontros específicos;
 - d) planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre a situação social do idoso;
 - e) promover a capacitação de recursos para atendimento ao idoso;

- II - na área de saúde:
 - a) garantir ao idoso a assistência à saúde, nos diversos níveis de atendimento do Sistema Único de Saúde;
 - b) prevenir, promover, proteger e recuperar a saúde do idoso, mediante programas e medidas profiláticas;
 - c) adotar e aplicar normas de funcionamento às instituições geriátricas e similares, com fiscalização pelos gestores do Sistema Único de Saúde;
 - d) elaborar normas de serviços geriátricos hospitalares;
 - e) desenvolver formas de cooperação entre as Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios e entre os Centros de Referência em Geriatria e Gerontologia para treinamento de equipes interprofissionais;
 - f) incluir a Geriatria como especialidade clínica, para efeito de concursos públicos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;
 - g) realizar estudos para detectar o caráter epidemiológico de determinadas doenças do idoso, com vistas a prevenção, tratamento e reabilitação; e
 - h) criar serviços alternativos de saúde para o idoso;

III - na área de educação:

- a) adequar currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais destinados ao idoso;
- b) inserir nos currículos mínimos, nos diversos níveis do ensino formal, conteúdos voltados para o processo de envelhecimento, de forma a eliminar preconceitos e a produzir conhecimentos sobre o assunto;
- c) incluir a Gerontologia e a Geriatria como disciplinas curriculares nos cursos superiores;
- d) desenvolver programas educativos, especialmente nos meios de comunicação, a fim de informar a população sobre o processo de envelhecimento;
- e) desenvolver programas que adotem modalidades de ensino à distância, adequados às condições do idoso;
- f) apoiar a criação de universidade aberta para a terceira idade, como meio de universalizar o acesso às diferentes formas do saber;

IV - na área de trabalho e previdência social:

- a) garantir mecanismos que impeçam a discriminação do idoso quanto a sua participação no mercado de trabalho, no setor público e privado;
- b) priorizar o atendimento do idoso nos benefícios previdenciários;
- c) criar e estimular a manutenção de programas de preparação para aposentadoria nos setores público e privado com antecedência mínima de dois anos antes do afastamento;

V - na área de habitação e urbanismo:

- a) destinar, nos programas habitacionais, unidades em regime de comodato ao idoso, na modalidade de casas-lares;
- b) incluir nos programas de assistência ao idoso formas de melhoria de condições de habitabilidade e adaptação de moradia, considerando seu estado físico e sua independência de locomoção;
- c) elaborar critérios que garantam o acesso da pessoa idosa à habitação popular;
- d) diminuir barreiras arquitetônicas e urbanas;

VI - na área de justiça:

- a) promover e defender os direitos da pessoa idosa;
- b) zelar pela aplicação das normas sobre o idoso determinando ações para evitar abusos e lesões a seus direitos;

VII - na área de cultura, esporte e lazer:

- a) garantir ao idoso a participação no processo de produção, reelaboração e fruição dos bens culturais;
- b) propiciar ao idoso o acesso aos locais e eventos culturais, mediante preços reduzidos, em âmbito nacional;
- c) incentivar os movimentos de idosos a desenvolver atividades culturais;
- d) valorizar o registro da memória e a transmissão de informações e habilidades do idoso aos mais jovens, como meio de garantir a continuidade e a identidade cultural;
- e) incentivar e criar programas de lazer, esporte e atividades físicas que proporcionem a melhoria da qualidade de vida do idoso e estimulem sua participação na comunidade.

§ 1º É assegurado ao idoso o direito de dispor de seus bens, proventos, pensões e benefícios, salvo nos casos de incapacidade judicialmente comprovada.

§ 2º Nos casos de comprovada incapacidade do idoso para gerir seus bens, ser-lhe-á nomeado Curador especial em juízo.

§ 3º Todo cidadão tem o dever de denunciar à autoridade competente qualquer forma de negligência ou desrespeito ao idoso.

CAPÍTULO V Do Conselho Nacional

Art. 11. (Vetado)

Art. 12. (Vetado)

Art. 13. (Vetado)

Art. 14. (Vetado)

Art. 15. (Vetado)

Art. 16. (Vetado)

Art. 17. (Vetado)

Art. 18. (Vetado)

CAPÍTULO VI Das Disposições Gerais

Art. 19. Os recursos financeiros necessários à implantação das ações afetas às áreas de competência dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais serão consignados em seus respectivos orçamentos.

Art. 20. O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de sessenta dias, a partir da data de sua publicação.

Art. 21. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 22. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 4 de janeiro de 1994, 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

Leonor Barreto Franco

ANEXO C – LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003.

Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
TÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- I - atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;
- II - preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;
- III - destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;
- IV - viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações;
- V - priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuem ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;
- VI - capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos;
- VII - estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;
- VIII - garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.

Art. 4º Nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei.

§ 1º É dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos do idoso.

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei não excluem da prevenção outras decorrentes dos princípios por ela adotados.

Art. 5º A inobservância das normas de prevenção portará em responsabilidade à pessoa física ou jurídica nos termos da lei.

Art. 6º Todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação a esta Lei que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento.

Art. 7º Os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais do Idoso, previstos na Lei n o 8.842, de 4 de janeiro de 1994, zelarão pelo cumprimento dos direitos do idoso, definidos nesta Lei.

TÍTULO II DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I DO DIREITO À VIDA

Art. 8º O envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente.

Art. 9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade.

CAPÍTULO II DO DIREITO À LIBERDADE, AO RESPEITO E À DIGNIDADE

Art. 10. É obrigação do Estado e da sociedade, assegurar à pessoa idosa a liberdade, o respeito e a dignidade, como pessoa humana e sujeito de direitos civis, políticos, individuais e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

§ 1º O direito à liberdade compreende, entre outros, os seguintes aspectos:

- I - faculdade de ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;
- II - opinião e expressão;
- III - crença e culto religioso;
- IV - prática de esportes e de diversões;
- V - participação na vida familiar e comunitária;
- VI - participação na vida política, na forma da lei;
- VII - faculdade de buscar refúgio, auxílio e orientação.

§ 2º O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, de valores, idéias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais.

§ 3º É dever de todos zelar pela dignidade do idoso, colocando-o a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

CAPÍTULO III DOS ALIMENTOS

Art. 11. Os alimentos serão prestados ao idoso na forma da lei civil.

Art. 12. A obrigação alimentar é solidária, podendo o idoso optar entre os prestadores.

Art. 13. As transações relativas a alimentos poderão ser celebradas perante o Promotor de Justiça, que as referendará, e passarão a ter efeito de título executivo extrajudicial nos termos da lei processual civil.

Art. 14. Se o idoso ou seus familiares não possuírem condições econômicas de prover o seu sustento, impõe-se ao Poder Público esse provimento, no âmbito da assistência social.

CAPÍTULO IV DO DIREITO À SAÚDE

Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde - SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos.

§ 1º A prevenção e a manutenção da saúde do idoso serão efetivadas por meio de:

- I - cadastramento da população idosa em base territorial;
- II - atendimento geriátrico e gerontológico em ambulatórios;
- III - unidades geriátricas de referência, com pessoal especializado nas áreas de geriatria e gerontologia social;
- IV - atendimento domiciliar, incluindo a internação, para a população que dele necessitar e esteja impossibilitada de se locomover, inclusive para idosos abrigados e acolhidos por instituições públicas, filantrópicas ou sem fins lucrativos e eventualmente conveniadas com o Poder Público, nos meios urbano e rural;
- V - reabilitação orientada pela geriatria e gerontologia, para redução das seqüelas decorrentes do agravo da saúde.

§ 2º Incumbe ao Poder Público fornecer aos idosos, gratuitamente, medicamentos, especialmente os de uso continuado, assim como próteses, órteses e outros recursos relativos ao tratamento, habilitação ou reabilitação.

§ 3º É vedada a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade.

§ 4º Os idosos portadores de deficiência ou com limitação incapacitante terão atendimento especializado, nos termos da lei.

Art. 16. Ao idoso internado ou em observação é assegurado o direito a acompanhante, devendo o órgão de saúde proporcionar as condições adequadas para a sua permanência em tempo integral, segundo o critério médico.

Parágrafo único. Caberá ao profissional de saúde responsável pelo tratamento conceder autorização para o acompanhamento do idoso ou, no caso de impossibilidade, justificá-la por escrito.

Art. 17. Ao idoso que esteja no domínio de suas faculdades mentais é assegurado o direito de optar pelo tratamento de saúde que lhe for reputado mais favorável.

Parágrafo único. Não estando o idoso em condições de proceder à opção, esta será feita:

- I - pelo curador, quando o idoso for interditado;
- II - pelos familiares, quando o idoso não tiver curador ou este não puder ser contatado em tempo hábil;
- III - pelo médico, quando ocorrer iminente risco de vida e não houver tempo hábil para consulta a curador ou familiar;
- IV - pelo próprio médico, quando não houver curador ou familiar conhecido, caso em que deverá comunicar o fato ao Ministério Público.

Art. 18. As instituições de saúde devem atender aos critérios mínimos para o atendimento às necessidades do idoso, promovendo o treinamento e a capacitação dos profissionais, assim como orientação a cuidadores familiares e grupos de auto-ajuda.

Art. 19. Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra idoso serão obrigatoriamente comunicados pelos profissionais de saúde a quaisquer dos seguintes órgãos:

- I - autoridade policial;
- II - Ministério Público;
- III - Conselho Municipal do Idoso;
- IV - Conselho Estadual do Idoso;
- V - Conselho Nacional do Idoso.

CAPÍTULO V DA EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER

Art. 20. O idoso tem direito a educação, cultura, esporte, lazer, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade.

Art. 21. O Poder Público criará oportunidades de acesso do idoso à educação, adequando currículos, metodologias e material didático aos programas educacionais a ele destinados.

§ 1º Os cursos especiais para idosos incluirão conteúdo relativo às técnicas de comunicação, computação e demais avanços tecnológicos, para sua integração à vida moderna.

§ 2º Os idosos participarão das comemorações de caráter cívico ou cultural, para transmissão de conhecimentos e vivências às demais gerações, no sentido da preservação da memória e da identidade culturais.

Art. 22. Nos currículos mínimos dos diversos níveis de ensino formal serão inseridos conteúdos voltados ao processo de envelhecimento, ao respeito e à valorização do idoso, de forma a eliminar o preconceito e a produzir conhecimentos sobre a matéria.

Art. 23. A participação dos idosos em atividades culturais e de lazer será proporcionada mediante descontos de pelo menos 50% (cinquenta por cento) nos ingressos para eventos artísticos, culturais, esportivos e de lazer, bem como o acesso preferencial aos respectivos locais.

Art. 24. Os meios de comunicação manterão espaços ou horários especiais voltados aos idosos, com finalidade informativa, educativa, artística e cultural, e ao público sobre o processo de envelhecimento.

Art. 25. O Poder Público apoiará a criação de universidade aberta para as pessoas idosas e incentivará a publicação de livros e periódicos, de conteúdo e padrão editorial adequados ao idoso, que facilitem a leitura, considerada a natural redução da capacidade visual.

CAPÍTULO VI DA PROFISSIONALIZAÇÃO E DO TRABALHO

Art. 26. O idoso tem direito ao exercício de atividade profissional, respeitadas suas condições físicas, intelectuais e psíquicas.

Art. 27. Na admissão do idoso em qualquer trabalho ou emprego, é vedada a discriminação e a fixação de limite máximo de idade, inclusive para concursos, ressalvados os casos em que a natureza do cargo o exigir.

Parágrafo único. O primeiro critério de desempate em concurso público será a idade, dando-se preferência ao de idade mais elevada.

Art. 28. O Poder Público criará e estimulará programas de:

- I - profissionalização especializada para os idosos, aproveitando seus potenciais e habilidades para atividades regulares e remuneradas;
- II - preparação dos trabalhadores para a aposentadoria, com antecedência mínima de 1 (um) ano, por meio de estímulo a novos projetos sociais, conforme seus interesses, e de esclarecimento sobre os direitos sociais e de cidadania;
- III - estímulo às empresas privadas para admissão de idosos ao trabalho.

CAPÍTULO VII DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Art. 29. Os benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral da Previdência Social observarão, na sua concessão, critérios de cálculo que preservem o valor real dos salários sobre os quais incidiram contribuição, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Os valores dos benefícios em manutenção serão reajustados na mesma data de reajuste do salário-mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do seu último reajustamento, com base em percentual definido em regulamento, observados os critérios estabelecidos pela Lei n o 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 30. A perda da condição de segurado não será considerada para a concessão da aposentadoria por idade, desde que a pessoa conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data de requerimento do benefício.

Parágrafo único. O cálculo do valor do benefício previsto no caput observará o disposto no caput e § 2º do art. 3º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, ou, não havendo salários-de-contribuição recolhidos a partir da competência de julho de 1994, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.213, de 1991.

Art. 31. O pagamento de parcelas relativas a benefícios, efetuado com atraso por responsabilidade da Previdência Social, será atualizado pelo mesmo índice utilizado para os reajustamentos dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, verificado no período compreendido entre o mês que deveria ter sido pago e o mês do efetivo pagamento.

Art. 32. O Dia Mundial do Trabalho, 1º de Maio, é a data-base dos aposentados e pensionistas.

CAPÍTULO VIII DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 33. A assistência social aos idosos será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social,

na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes.

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social - Loas.

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a Loas.

Art. 35. Todas as entidades de longa permanência, ou casa-lar, são obrigadas a firmar contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada.

§ 1º No caso de entidades filantrópicas, ou casa-lar, é facultada a cobrança de participação do idoso no custeio da entidade.

§ 2º O Conselho Municipal do Idoso ou o Conselho Municipal da Assistência Social estabelecerá a forma de participação prevista no § 1º, que não poderá exceder a 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso.

§ 3º Se a pessoa idosa for incapaz, caberá a seu representante legal firmar o contrato a que se refere o caput deste artigo.

Art. 36. O acolhimento de idosos em situação de risco social, por adulto ou núcleo familiar, caracteriza a dependência econômica, para os efeitos legais.

CAPÍTULO IX DA HABITAÇÃO

Art. 37. O idoso tem direito a moradia digna, no seio da família natural ou substituta, ou desacompanhado de seus familiares, quando assim o desejar, ou, ainda, em instituição pública ou privada.

§ 1º A assistência integral na modalidade de entidade de longa permanência será prestada quando verificada inexistência de grupo familiar, casa-lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família.

§ 2º Toda instituição dedicada ao atendimento ao idoso fica obrigada a manter identificação externa visível, sob pena de interdição, além de atender toda a legislação pertinente.

§ 3º As instituições que abrigarem idosos são obrigadas a manter padrões de habitação compatíveis com as necessidades deles, bem como provê-los com alimentação regular e higiene indispensáveis às normas sanitárias e com estas condizentes, sob as penas da lei.

Art. 38. Nos programas habitacionais, públicos ou subsidiados com recursos públicos, o idoso goza de prioridade na aquisição de imóvel para moradia própria, observado o seguinte:

- I - reserva de 3% (três por cento) das unidades residenciais para atendimento aos idosos;
- II - implantação de equipamentos urbanos comunitários voltados ao idoso;
- III - eliminação de barreiras arquitetônicas e urbanísticas, para garantia de acessibilidade ao idoso;
- IV - critérios de financiamento compatíveis com os rendimentos de aposentadoria e pensão.

CAPÍTULO X DO TRANSPORTE

Art. 39. Aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.

§ 1º Para ter acesso à gratuidade, basta que o idoso apresente qualquer documento pessoal que faça prova de sua idade.

§ 2º Nos veículos de transporte coletivo de que trata este artigo, serão reservados 10% (dez por cento) dos assentos para os idosos, devidamente identificados com a placa de reservado preferencialmente para idosos.

§ 3º No caso das pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercício da gratuidade nos meios de transporte previstos no caput deste artigo.

Art. 40. No sistema de transporte coletivo interestadual observar-se-á, nos termos da legislação específica:

- I - a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para idosos com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos;
- II - desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os idosos que excederem as vagas gratuitas, com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários-mínimos.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos competentes definir os mecanismos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II.

Art. 41. É assegurada a reserva, para os idosos, nos termos da lei local, de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados, as quais deverão ser posicionadas de forma a garantir a melhor comodidade ao idoso.

Art. 42. É assegurada a prioridade do idoso no embarque no sistema de transporte coletivo.

TÍTULO III DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 43. As medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II - por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento;
- III - em razão de sua condição pessoal.

CAPÍTULO II DAS MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PROTEÇÃO.

Art. 44. As medidas de proteção ao idoso previstas nesta Lei poderão ser aplicadas, isolada ou cumulativamente, e levarão em conta os fins sociais a que se destinam e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Art. 45. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 43, o Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;
- IV - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, ao próprio idoso ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação;
- V - abrigo em entidade;
- VI - abrigo temporário.

TÍTULO IV DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO IDOSO

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. A política de atendimento ao idoso far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 47. São linhas de ação da política de atendimento:

- I - políticas sociais básicas, previstas na Lei n o 8.842, de 4 de janeiro de 1994;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que necessitarem;
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de parentes ou responsáveis por idosos abandonados em hospitais e instituições de longa permanência;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos dos idosos;
- VI - mobilização da opinião pública no sentido da participação dos diversos segmentos da sociedade no atendimento do idoso.

CAPÍTULO II DAS ENTIDADES DE ATENDIMENTO AO IDOSO

Art. 48. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, observadas as normas de planejamento e execução emanadas do órgão competente da Política Nacional do Idoso, conforme a Lei n o 8.842, de 1994.

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais de assistência ao idoso ficam sujeitas à inscrição de seus programas, junto ao órgão competente da Vigilância Sanitária e Conselho Municipal da Pessoa Idosa, e em sua falta, junto ao Conselho Estadual ou Nacional da Pessoa Idosa, especificando os regimes de atendimento, observados os seguintes requisitos:

- I - oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança;
- II - apresentar objetivos estatutários e plano de trabalho compatíveis com os princípios desta Lei;
- III - estar regularmente constituída;
- IV - demonstrar a idoneidade de seus dirigentes.

Art. 49. As entidades que desenvolvam programas de institucionalização de longa permanência adotarão os seguintes princípios:

- I - preservação dos vínculos familiares;
- II - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- III - manutenção do idoso na mesma instituição, salvo em caso de força maior;
- IV - participação do idoso nas atividades comunitárias, de caráter interno e externo;
- V - observância dos direitos e garantias dos idosos;
- VI - preservação da identidade do idoso e oferecimento de ambiente de respeito e dignidade.

Parágrafo único. O dirigente de instituição prestadora de atendimento ao idoso responderá civil e criminalmente pelos atos que praticar em detrimento do idoso, sem prejuízo das sanções administrativas.

Art. 50. Constituem obrigações das entidades de atendimento:

- I - celebrar contrato escrito de prestação de serviço com o idoso, especificando o tipo de atendimento, as obrigações da entidade e prestações decorrentes do contrato, com os respectivos preços, se for o caso;
- II - observar os direitos e as garantias de que são titulares os idosos;
- III - fornecer vestuário adequado, se for pública, e alimentação suficiente;
- IV - oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade;
- V - oferecer atendimento personalizado;
- VI - diligenciar no sentido da preservação dos vínculos familiares;
- VII - oferecer acomodações apropriadas para recebimento de visitas;
- VIII - proporcionar cuidados à saúde, conforme a necessidade do idoso;
- X - propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, de acordo com suas crenças;
- XI - proceder a estudo social e pessoal de cada caso;
- XII - comunicar à autoridade competente de saúde toda ocorrência de idoso portador de doenças infecto-contagiosas;
- XIII - providenciar ou solicitar que o Ministério Público requirite os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem, na forma da lei;
- XIV - fornecer comprovante de depósito dos bens móveis que receberem dos idosos;
- XV - manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do idoso, responsável, parentes, endereços, cidade, relação de seus pertences, bem como o valor de contribuições, e suas alterações, se houver, e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento;
- XVI - comunicar ao Ministério Público, para as providências cabíveis, a situação de abandono moral ou material por parte dos familiares;
- XVII - manter no quadro de pessoal profissionais com formação específica.

Art. 51. As instituições filantrópicas ou sem fins lucrativos prestadoras de serviço ao idoso terão direito à assistência judiciária gratuita.

CAPÍTULO III DA FISCALIZAÇÃO DAS ENTIDADES DE ATENDIMENTO

Art. 52. As entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso serão fiscalizadas pelos Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei.

Art. 53. O art. 7º da Lei nº 8.842, de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 7º Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas." (NR)

Art. 54. Será dada publicidade das prestações de contas dos recursos públicos e privados recebidos pelas entidades de atendimento.

Art. 55. As entidades de atendimento que descumprirem as determinações desta Lei ficarão sujeitas, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes ou prepostos, às seguintes penalidades, observado o devido processo legal:

- I - as entidades governamentais:
 - a) advertência;
 - b) afastamento provisório de seus dirigentes;
 - c) afastamento definitivo de seus dirigentes;
 - d) fechamento de unidade ou interdição de programa;

- II - as entidades não-governamentais:
 - a) advertência;
 - b) multa;
 - c) suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas;
 - d) interdição de unidade ou suspensão de programa;
 - e) proibição de atendimento a idosos a bem do interesse público.

§ 1º Havendo danos aos idosos abrigados ou qualquer tipo de fraude em relação ao programa, caberá o afastamento provisório dos dirigentes ou a interdição da unidade e a suspensão do programa.

§ 2º A suspensão parcial ou total do repasse de verbas públicas ocorrerá quando verificada a má aplicação ou desvio de finalidade dos recursos.

§ 3º Na ocorrência de infração por entidade de atendimento, que coloque em risco os direitos assegurados nesta Lei, será o fato comunicado ao Ministério Público, para as providências cabíveis, inclusive para promover a suspensão das atividades ou dissolução da entidade, com a proibição de atendimento a idosos a bem do interesse público, sem prejuízo das providências a serem tomadas pela Vigilância Sanitária.

§ 4º Na aplicação das penalidades, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o idoso, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes da entidade.

CAPÍTULO IV DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Art. 56. Deixar a entidade de atendimento de cumprir as determinações do art. 50 desta Lei:

Pena - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), se o fato não for caracterizado como crime, podendo haver a interdição do estabelecimento até que sejam cumpridas as exigências legais.

Parágrafo único. No caso de interdição do estabelecimento de longa permanência, os idosos abrigados serão transferidos para outra instituição, a expensas do estabelecimento interditado, enquanto durar a interdição.

Art. 57. Deixar o profissional de saúde ou o responsável por estabelecimento de saúde ou instituição de longa permanência de comunicar à autoridade competente os casos de crimes contra idoso de que tiver conhecimento:

Pena - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 3.000,00 (três mil reais), aplicada em dobro no caso de reincidência.

Art. 58. Deixar de cumprir as determinações desta Lei sobre a prioridade no atendimento ao idoso:

Pena - multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 1.000,00 (um mil reais) e multa civil a ser estipulada pelo juiz, conforme o dano sofrido pelo idoso.

CAPÍTULO V DA APURAÇÃO ADMINISTRATIVA DE INFRAÇÃO ÀS NORMAS DE PROTEÇÃO AO IDOSO

Art. 59. Os valores monetários expressos no Capítulo IV serão atualizados anualmente, na forma da lei.

Art. 60. O procedimento para a imposição de penalidade administrativa por infração às normas de proteção ao idoso terá início com requisição do Ministério Público ou auto de infração elaborado por servidor efetivo e assinado, se possível, por duas testemunhas.

§ 1º No procedimento iniciado com o auto de infração poderão ser usadas fórmulas impressas, especificando-se a natureza e as circunstâncias da infração.

§ 2º Sempre que possível, à verificação da infração seguir-se-á a lavratura do auto, ou este será lavrado dentro de 24 (vinte e quatro) horas, por motivo justificado.

Art. 61. O autuado terá prazo de 10 (dez) dias para a apresentação da defesa, contado da data da intimação, que será feita:

- I - pelo autuante, no instrumento de autuação, quando for lavrado na presença do infrator;
- II - por via postal, com aviso de recebimento.

Art. 62. Havendo risco para a vida ou à saúde do idoso, a autoridade competente aplicará à entidade de atendimento as sanções regulamentares, sem prejuízo da iniciativa e das providências que vierem a ser adotadas pelo Ministério Público ou pelas demais instituições legitimadas para a fiscalização.

Art. 63. Nos casos em que não houver risco para a vida ou a saúde da pessoa idosa abrigada, a autoridade competente aplicará à entidade de atendimento as sanções regulamentares, sem prejuízo da iniciativa e das providências que vierem a ser adotadas pelo Ministério Público ou pelas demais instituições legitimadas para a fiscalização.

CAPÍTULO VI DA APURAÇÃO JUDICIAL DE IRREGULARIDADES EM ENTIDADE DE ATENDIMENTO

Art. 64. Aplicam-se, subsidiariamente, ao procedimento administrativo de que trata este Capítulo as disposições das Leis nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, e 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Art. 65. O procedimento de apuração de irregularidade em entidade governamental e não-governamental de atendimento ao idoso terá início mediante petição fundamentada de pessoa interessada ou iniciativa do Ministério Público.

Art. 66. Havendo motivo grave, poderá a autoridade judiciária, ouvido o Ministério Público, decretar liminarmente o afastamento provisório do dirigente da entidade ou outras medidas que julgar adequadas, para evitar lesão aos direitos do idoso, mediante decisão fundamentada.

Art. 67. O dirigente da entidade será citado para, no prazo de 10 (dez) dias, oferecer resposta escrita, podendo juntar documentos e indicar as provas a produzir.

Art. 68. Apresentada a defesa, o juiz procederá na conformidade do art. 69 ou, se necessário, designará audiência de instrução e julgamento, deliberando sobre a necessidade de produção de outras provas.

§ 1º Salvo manifestação em audiência, as partes e o Ministério Público terão 5 (cinco) dias para oferecer alegações finais, decidindo a autoridade judiciária em igual prazo.

§ 2º Em se tratando de afastamento provisório ou definitivo de dirigente de entidade governamental, a autoridade judiciária oficiará a autoridade administrativa imediatamente superior ao afastado, fixando-lhe prazo de 24 (vinte e quatro) horas para proceder à substituição.

§ 3º Antes de aplicar qualquer das medidas, a autoridade judiciária poderá fixar prazo para a remoção das irregularidades verificadas. Satisfeitas as exigências, o processo será extinto, sem julgamento do mérito.

§ 4º A multa e a advertência serão impostas ao dirigente da entidade ou ao responsável pelo programa de atendimento.

TÍTULO V DO ACESSO À JUSTIÇA

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 69. Aplica-se, subsidiariamente, às disposições deste Capítulo, o procedimento sumário previsto no Código de Processo Civil, naquilo que não contrarie os prazos previstos nesta Lei.

Art. 70. O Poder Público poderá criar varas especializadas e exclusivas do idoso.

Art. 71. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.

§ 1º O interessado na obtenção da prioridade a que alude este artigo, fazendo prova de sua idade, requererá o benefício à autoridade judiciária competente para decidir o feito, que determinará as providências a serem cumpridas, anotando-se essa circunstância em local visível nos autos do processo.

§ 2º A prioridade não cessará com a morte do beneficiado, estendendo-se em favor do cônjuge supérstite, companheiro ou companheira, com união estável, maior de 60 (sessenta) anos.

§ 3º A prioridade se estende aos processos e procedimentos na Administração Pública, empresas prestadoras de serviços públicos e instituições financeiras, ao atendimento preferencial junto à Defensoria Pública da União, dos Estados e do Distrito Federal em relação aos Serviços de Assistência Judiciária.

§ 4º Para o atendimento prioritário será garantido ao idoso o fácil acesso aos assentos e caixas, identificados com a destinação a idosos em local visível e caracteres legíveis.

CAPÍTULO II DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 72. (VETADO)

Art. 73. As funções do Ministério Público, previstas nesta Lei, serão exercidas nos termos da respectiva Lei Orgânica.

Art. 74. Compete ao Ministério Público:

- I - instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos do idoso;
- II - promover e acompanhar as ações de alimentos, de interdição total ou parcial, de designação de curador especial, em circunstâncias que justifiquem a medida e oficiar em todos os feitos em que se discutam os direitos de idosos em condições de risco;
- III - atuar como substituto processual do idoso em situação de risco, conforme o disposto no art. 43 desta Lei;
- IV - promover a revogação de instrumento procuratório do idoso, nas hipóteses previstas no art. 43 desta Lei, quando necessário ou o interesse público justificar;
- V - instaurar procedimento administrativo e, para instruí-lo:

- a) expedir notificações, colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado da pessoa notificada, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar;
 - b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta e indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;
 - c) requisitar informações e documentos particulares de instituições privadas;
- VI - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, para a apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção ao idoso;
- VII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados ao idoso, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;
- VIII - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;
- IX - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços de saúde, educacionais e de assistência social, públicos, para o desempenho de suas atribuições;
- X - referendar transações envolvendo interesses e direitos dos idosos previstos nesta Lei.

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuser a lei.

§ 2º As atribuições constantes deste artigo não excluem outras, desde que compatíveis com a finalidade e atribuições do Ministério Público.

§ 3º O representante do Ministério Público, no exercício de suas funções, terá livre acesso a toda entidade de atendimento ao idoso.

Art. 75. Nos processos e procedimentos em que não for parte, atuará obrigatoriamente o Ministério Público na defesa dos direitos e interesses de que cuida esta Lei, hipóteses em que terá vista dos autos depois das partes, podendo juntar documentos, requerer diligências e produção de outras provas, usando os recursos cabíveis.

Art. 76. A intimação do Ministério Público, em qualquer caso, será feita pessoalmente.

Art. 77. A falta de intervenção do Ministério Público acarreta a nulidade do feito, que será declarada de ofício pelo juiz ou a requerimento de qualquer interessado.

CAPÍTULO III

DA PROTEÇÃO JUDICIAL DOS INTERESSES DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS OU HOMOGÊNEOS.

Art. 78. As manifestações processuais do representante do Ministério Público deverão ser fundamentadas.

Art. 79. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados ao idoso, referentes à omissão ou ao oferecimento insatisfatório de:

- I - acesso às ações e serviços de saúde;
- II - atendimento especializado ao idoso portador de deficiência ou com limitação incapacitante;
- III - atendimento especializado ao idoso portador de doença infecto-contagiosa;
- IV - serviço de assistência social visando ao amparo do idoso.

Parágrafo único. As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, próprios do idoso, protegidos em lei.

Art. 80. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do domicílio do idoso, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas as competências da Justiça Federal e a competência originária dos Tribunais Superiores.

Art. 81. Para as ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, consideram-se legitimados, concorrentemente:

- I - o Ministério Público;
- II - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- III - a Ordem dos Advogados do Brasil;
- IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre os fins institucionais a defesa dos interesses e direitos da pessoa idosa, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

§ 1º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.

§ 2º Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado deverá assumir a titularidade ativa.

Art. 82. Para defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ação pertinentes.

Parágrafo único. Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições de Poder Público, que lesem

direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

Art. 83. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não-fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento.

§ 1º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, na forma do art. 273 do Código de Processo Civil.

§ 2º O juiz poderá, na hipótese do § 1º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente do pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 3º A multa só será exigível do réu após o trânsito em julgado da sentença favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado.

Art. 84. Os valores das multas previstas nesta Lei reverterão ao Fundo do Idoso, onde houver, ou na falta deste, ao Fundo Municipal de Assistência Social, ficando vinculados ao atendimento ao idoso.

Parágrafo único. As multas não recolhidas até 30 (trinta) dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas por meio de execução promovida pelo Ministério Público, nos mesmos autos, facultada igual iniciativa aos demais legitimados em caso de inércia daquele.

Art. 85. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

Art. 86. Transitada em julgado a sentença que impuser condenação ao Poder Público, o juiz determinará a remessa de peças à autoridade competente, para apuração da responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão.

Art. 87. Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória favorável ao idoso sem que o autor lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada, igual iniciativa aos demais legitimados, como assistentes ou assumindo o pólo ativo, em caso de inércia desse órgão.

Art. 88. Nas ações de que trata este Capítulo, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas.

Parágrafo único. Não se imporá sucumbência ao Ministério Público.

Art. 89. Qualquer pessoa poderá, e o servidor deverá, provocar a iniciativa do Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os fatos que constituam objeto de ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 90. Os agentes públicos em geral, os juízes e tribunais, no exercício de suas funções, quando tiverem conhecimento de fatos que possam configurar crime de ação pública contra idoso ou ensejar a propositura de ação para sua defesa, devem encaminhar as peças pertinentes ao Ministério Público, para as providências cabíveis.

Art. 91. Para instruir a petição inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, que serão fornecidas no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 92. O Ministério Público poderá instaurar sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer pessoa, organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias.

§ 1º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil ou de peças informativas, determinará o seu arquivamento, fazendo-o fundamentadamente.

§ 2º Os autos do inquérito civil ou as peças de informação arquivados serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público.

§ 3º Até que seja homologado ou rejeitado o arquivamento, pelo Conselho Superior do Ministério Público ou por Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados ou anexados às peças de informação.

§ 4º Deixando o Conselho Superior ou a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público de homologar a promoção de arquivamento, será designado outro membro do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

TÍTULO VI DOS CRIMES

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 93. Aplicam-se subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Art. 94. Aos crimes previstos nesta Lei, cuja pena máxima privativa de liberdade não ultrapasse 4 (quatro) anos, aplica-se o procedimento previsto na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e, subsidiariamente, no que couber, as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal.

CAPÍTULO II DOS CRIMES EM ESPÉCIE

Art. 95. Os crimes definidos nesta Lei são de ação penal pública incondicionada, não se lhes aplicando os arts. 181 e 182 do Código Penal.

Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade:

Pena - reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem desdenhar, humilhar, menosprezar ou discriminar pessoa idosa, por qualquer motivo.

§ 2º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) se a vítima se encontrar sob os cuidados ou responsabilidade do agente.

Art. 97. Deixar de prestar assistência ao idoso, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, em situação de iminente perigo, ou recusar, retardar ou dificultar sua assistência à saúde, sem justa causa, ou não pedir, nesses casos, o socorro de autoridade pública:

Pena - detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de metade, se da omissão resulta lesão corporal de natureza grave, e triplicada, se resulta a morte.

Art. 98. Abandonar o idoso em hospitais, casas de saúde, entidades de longa permanência, ou congêneres, ou não prover suas necessidades básicas, quando obrigado por lei ou mandado:

Pena - detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos e multa.

Art. 99. Expor a perigo a integridade e a saúde, física ou psíquica, do idoso, submetendo-o a condições desumanas ou degradantes ou privando-o de alimentos e cuidados indispensáveis, quando obrigado a fazê-lo, ou sujeitando-o a trabalho excessivo ou inadequado:

Pena - detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e multa.

§ 1º Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:

Pena - reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

§ 2º Se resulta a morte:

Pena - reclusão de 4 (quatro) a 12 (doze) anos.

Art. 100. Constitui crime punível com reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa:

- I - obstar o acesso de alguém a qualquer cargo público por motivo de idade;
- II - negar a alguém, por motivo de idade, emprego ou trabalho;
- III - recusar, retardar ou dificultar atendimento ou deixar de prestar assistência à saúde, sem justa causa, a pessoa idosa;
- IV - deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida na ação civil a que alude esta Lei;
- V - recusar, retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil objeto desta Lei, quando requisitados pelo Ministério Público.

Art. 101. Deixar de cumprir, retardar ou frustrar, sem justo motivo, a execução de ordem judicial expedida nas ações em que for parte ou interveniente o idoso:

Pena - detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Art. 102. Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade:

Pena - reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa.

Art. 103. Negar o acolhimento ou a permanência do idoso, como abrigado, por recusa deste em outorgar procuração à entidade de atendimento:

Pena - detenção de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Art. 104. Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão do idoso, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida:

Pena - detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos e multa.

Art. 105. Exibir ou veicular, por qualquer meio de comunicação, informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso:

Pena - detenção de 1 (um) a 3 (três) anos e multa.

Art. 106. Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente:

Pena - reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

Art. 107. Coagir, de qualquer modo, o idoso a doar, contratar, testar ou outorgar procuração:

Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

Art. 108. Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal:

Pena - reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

TÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 109. Impedir ou embaraçar ato do representante do Ministério Público ou de qualquer outro agente fiscalizador:

Pena - reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano e multa.

Art. 110. O Decreto-Lei n o 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 61.

.....
II -

.....
h) contra criança, maior de 60 (sessenta) anos, enfermo ou mulher grávida;
....." (NR)

"Art. 121.

.....§

4º No homicídio culposo, a pena é aumentada de 1/3 (um terço), se o crime resulta de inobservância de regra técnica de profissão, arte ou ofício, ou se o agente deixa de prestar imediato socorro à vítima, não procura diminuir as conseqüências do seu ato, ou foge para evitar prisão em flagrante. Sendo doloso o homicídio, a pena é aumentada de 1/3 (um terço) se o crime é praticado contra pessoa menor de 14 (quatorze) ou maior de 60 (sessenta) anos.

Art. 133.

.....
§ 3º

.....
III - se a vítima é maior de 60 (sessenta) anos." (NR)

"Art. 140.

§ 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência:

....." (NR)

"Art. 141.

.....
IV - contra pessoa maior de 60 (sessenta) anos ou portadora de deficiência, exceto no caso de injúria.

....." (NR)

"Art. 148.

.....
§ 1º

I - se a vítima é ascendente, descendente, cônjuge do agente ou maior de 60 (sessenta) anos.

....." (NR)

"Art. 159.....

§ 1º Se o seqüestro dura mais de 24 (vinte e quatro) horas, se o seqüestrado é menor de 18 (dezoito) ou maior de 60 (sessenta) anos, ou se o crime é cometido por bando ou quadrilha.

....." (NR)

"Art. 183.....

III - se o crime é praticado contra pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos." (NR)

"Art. 244. Deixar, sem justa causa, de prover a subsistência do cônjuge, ou de filho menor de 18 (dezoito) anos ou inapto para o trabalho, ou de ascendente inválido ou maior de 60 (sessenta) anos, não lhes proporcionando os recursos necessários ou faltando ao pagamento de pensão alimentícia judicialmente acordada, fixada ou majorada; deixar, sem justa causa, de socorrer descendente ou ascendente, gravemente enfermo:

....." (NR)

Art. 111. O art. 21 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, Lei das Contravenções Penais, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

"Art. 21.....

Parágrafo único. Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) até a metade se a vítima é maior de 60 (sessenta) anos." (NR)

Art. 112. O inciso II do § 4º do art. 1º da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º

§ 4º

II - se o crime é cometido contra criança, gestante, portador de deficiência, adolescente ou maior de 60 (sessenta) anos;

....." (NR)

Art. 113. O inciso III do art. 18 da Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18.....

III - se qualquer deles decorrer de associação ou visar a menores de 21 (vinte e um) anos ou a pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos ou a quem tenha, por qualquer causa, diminuída ou suprimida a capacidade de discernimento ou de autodeterminação:

....." (NR)

Art. 114. O art. 1º da Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º As pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei." (NR).

Art. 115. O Orçamento da Seguridade Social destinará ao Fundo Nacional de Assistência Social, até que o Fundo Nacional do Idoso seja criado, os recursos necessários, em cada exercício financeiro, para aplicação em programas e ações relativos ao idoso.

Art. 116. Serão incluídos nos censos demográficos dados relativos à população idosa do País.

Art. 117. O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei revendo os critérios de concessão do Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, de forma a garantir que o acesso ao direito seja condizente com o estágio de desenvolvimento sócio-econômico alcançado pelo País.

Art. 118. Esta Lei entra em vigor decorridos 90 (noventa) dias da sua publicação, ressalvado o disposto no caput do art. 36, que vigorará a partir de 1º de janeiro de 2004.

Brasília, 1º de outubro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Antonio Palocci Filho

Rubem Fonseca Filho

Humberto Sérgio Costa Lima

Guido Mantega

Ricardo José Ribeiro Berzoini

Benedita Souza da Silva Sampaio

Álvaro Augusto Ribeiro Costa

Diário Oficial da União - Edição Número 192 de 03/10/2003 /Atos do Poder Legislativo.

ANEXO D – Estatuto do Lar dos Velhinhos de Piracicaba

(REFORMADO EM ASSEMBLÉIA GERAL EXTRAORDINÁRIA, DE 30 DE ABRIL DE 1989 E DE 24 DE SETEMBRO DE 1989)

CAPÍTULO I Características Gerais da Instituição

Art. 1º – O Lar dos Velhinhos de Piracicaba, neste Estatuto designado simplesmente “Instituição”, foi fundado por Pedro Alexandrino de Almeida em 26 de Agosto de 1.906. É uma Instituição de caráter filantrópico, cuja sede própria inalienável é composta de uma área de 156.230 metros quadrados (cento e cinquenta e seis mil, duzentos e trinta metros quadrados) e de diversos prédios. Localiza-se em posição privilegiada na cidade de Piracicaba, às margens do seu rio, limitada pelas Avenidas Dr. Torquato da Silva Leitão, Centenário e Bandeirantes. Sua finalidade principal é de abrigar pessoas idosas de ambos os sexos. Não visa lucros, nem distribuir bonificações ou vantagens a Diretores, Conselheiros, Dirigentes, Mantenedores ou Associados. Toda e qualquer espécie de contribuições, doações, auxílios ou receitas que receba, são exclusivamente empregados direta ou indiretamente na proteção dos anciãos.

Art. 2º – São seus fins específicos:

- a) Abrigar pessoas idosas de ambos os sexos, sem distinção de credo, cor, nacionalidade, ideologia, principalmente os incapazes de prover a própria subsistência;
- b) Fornecer tudo quanto estiver ao seu alcance, visando o bem estar e o conforto de todos os abrigados;

§ Único – A Instituição não poderá abrigar:

- a) Portadores de doenças infecto-contagiosas ou repugnantes;
- b) Débeis mentais, alcoólatras e pessoas que façam uso de substâncias entorpecentes ou que causem dependência física ou psíquica;
- c) Pessoas com menos de 60 (sessenta) anos de idade.

CAPÍTULO II Dos Associados, seus Direitos e Obrigações:

Art. 3º – Haverá 3 (três) categorias de associados: Contribuintes, Beneméritos e Grandes Beneméritos.

§ 1º – Serão considerados associados contribuintes os que concorrerem periodicamente, quer seja: mensal, semestral ou anualmente com determinada importância em dinheiro, à instituição.

§ 2º – Serão considerados associados Beneméritos àqueles que fizerem grandes doações ou prestarem relevantes serviços a Instituição, bem como os ex-diretores com 6 (seis) ou mais anos de exercício na Diretoria Executiva ou Diretoria do Conselho Deliberativo.

§ 3º – Serão considerados associados Grandes Beneméritos àqueles contemplados com a Medalha de Benemerência instituída pelo Decreto Estadual n.º 16.551, de 12/02/1981, parte integrante deste, em apenso.

Art. 4º – As propostas para admissão de associados, fornecidas pela Instituição serão preenchidas pelo interessado, contendo: nome, endereço, bem como o valor e o período que deseja contribuir.

Art. 5º – A concessão de título de Grande Benemérito e Benemérito é de competência do Conselho Deliberativo, mediante proposta dos Presidentes do Conselho ou da Diretoria Executiva ou ainda por 20 (vinte) associados, acompanhada de exposição que a justifique.

§ 1º – Grande Benemérito receberá diploma especial e medalha acompanhada de miniatura e roseta que atestam a outorga dessa honraria.

§ 2º – Os diplomas de Grande Benemérito e Benemérita serão registrados em livro próprio, para o devido controle.

Art. 6º – São deveres dos associados:

- a) Fazer as contribuições propostas;
- b) Cumprir as disposições estatutárias e promover pelos meios ao seu alcance, a prosperidade da Instituição;
- c) Desempenhar com dedicação as funções para as quais foram eleitos ou designados.

Art. 7º – São direitos dos associados:

- a) Participar das discussões em reuniões e assembléias, votar e serem votados para a formação do Conselho Deliberativo e Diretoria Executiva, desde que tenham pelo menos 18 (dezoito) anos de idade e 6 (seis) meses como associados;
- b) Propor admissão de novos associados;
- c) Recorrer ao Conselho Deliberativo dos atos da Diretoria Executiva, considerados contrários ao Estatuto;
- d) Requerer Assembléia Geral Extraordinária com 20 (vinte) assinaturas de associados para os fins declarados na respectiva petição;
- e) Recorrer ao Conselho Deliberativo de ato da Diretoria Executiva, relativo à destituição de cargo para o qual tem sido eleito ou nomeado;
- f) É facultado ao associado livre acesso às contas e dependências da Instituição.

CAPITULO III **Da Administração**

Art. 8º – A Instituição será administrada pela Diretoria Executiva, eleita pelo Conselho Deliberativo.

Art. 9º– O Conselho Deliberativo será formado por membros natos e membros eleitos. Será presidido por um associado que já tenha exercido o cargo de diretor por um período não inferior a 4 (quatro) anos.

- a) São membros natos do Conselho Deliberativo:
Todos os Grandes Beneméritos;
Todos os Beneméritos,
Todos os Ex-Diretores com 4 (quatro) ou mais anos de Diretoria Executiva ou de Diretoria do Conselho Deliberativo;
- b) São membros eleitos: 30 (trinta) associados, nas condições do presente Estatuto que, em Assembléia Geral, de (dois) em 2 (dois) anos, force votados para comporem o Conselho Deliberativo;
- c) O presidente do Conselho Deliberativo, eleito na Assembléia do Conselho, nomeará o Vice-Presidente, o primeiro e segundo Secretários da Diretoria do Conselho Deliberativo.

Art. 10 – A Diretoria Executiva será composta de 12 (doze) membros titulares e 3 (três) suplentes, somando ao todo 15 (quinze) posições, cujos cargos são os seguintes:

- 1 (um) Presidente,
- 1 (um) Vice-Presidente,
- 1 (um) 1º Secretário,
- 1 (um) 2º Secretário,
- 1 (um) 1º Tesoureiro,
- 1 (um) 2º Tesoureiro,
- 1 (um) Procurador,
- 1 (um) Diretor de Saúde,
- 1 (um) Diretor de Patrimônio,
- 3 (três) Diretores sem pasta,
- 3 (três) Diretores suplentes.

§ 1º – O presidente da Diretoria Executiva após eleito pelo Conselho Deliberativo, junto com o Conselho, escolherá demais membros da Diretoria Executiva.

§ 2º – O cargo de procurador, obrigatoriamente, será ocupado por um advogado, o de Diretor de Saúde por um médico, dentre os demais cargos da Diretoria Executiva, deverá haver 1 (um) engenheiro e 1 (um) técnico em contabilidade, todos devidamente inscritos no seu órgão de classe.

Art. 11– Além da Diretoria Executiva haverá uma Comissão de Contas, eleita pelo Conselho Deliberativo, constituída de 3 (três) membros titulares e de 2 (dois) suplentes, somando ao todo 5 (cinco) posições eletivas.

§ 1º – A Comissão de Contas, constituída de 3 (três) membros titulares, terá 1 (um) Presidente e 2 (dois) membros, sendo o Presidente formado em ciências econômicas ou contábeis, inscrito no C.R.C.

§ 2º – Os mandatos da Diretoria Executiva e da Comissão de Contas terão duração de 2 (dois) anos.

Art. 12 – Todos os membros da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo, de Comissão de Contas, exercerão suas funções gratuitamente, não tendo direito a qualquer remuneração ou vantagem, sob pretexto algum. Os diretores respondem civil e criminalmente pelas irregularidades que praticarem no exercício das respectivas funções. A Diretoria Executiva e o Conselho Deliberativo não responderão por atos de qualquer de seus Diretores, por eles não autorizados. Os associados não responderão subsidiariamente pelas obrigações que a Instituição contrair.

CAPITULO IV **Da Competência:**

Art. 13 – Ao Conselho Deliberativo compete, por decisão da maioria, com um número mínimo de 20 (vinte) votos:

- a) Deliberar sobre propostas da Diretoria Executiva que versem a respeito de alienação, oneração, aquisição, investimentos financeiros ou permuta de bens imóveis ou móveis no valor superior a 200 (duzentos) salários mínimos ou de parâmetro equivalente;
- b) Deliberar sobre proposta orçamentária que implique em aumento de despesas;
- c) Deliberar sobre a concessão de títulos de Beneméritos e Grandes Beneméritos, proposta pela Diretoria Executiva ou por 20 (vinte) associados a personalidades que se distinguiram sobremaneira em benefício da Instituição e que satisfaçam as condições do Decreto Estadual n.º 16.551/81, que os instituiu;
- d) Eleger, dentre os associados que pertençam ou não ao Conselho Deliberativo os membros que deverão compor a Diretoria Executiva;
- e) Propor modificações no Estatuto da Instituição;
- f) Tomar ciência dos balancetes trimestrais e julgar anualmente as contas e o relatório apresentado pela Diretoria Executiva;
- g) Deliberar sobre a dissolução da Instituição.

§ Único – Da decisão do Conselho Deliberativo por maioria absoluta, não caberá recurso por parte da Diretoria Executiva, para reapreciação da proposta rejeitada.

Art. 14 – À Diretoria Executiva, por maioria simples dos seus membros, compete:

- a) Cumprir e fazer cumprir as disposições do Estatuto e do Regimento Interno aprovado anualmente e tudo o mais decidido em Assembléia Geral;

- b) Admitir, demitir e suspender empregados, fixando-lhes as respectivas atribuições e salários;
- c) Expedir diploma de Grande Benemérito e Benemérito, em conformidade com o Artigo 3º e parágrafos 2º e 3º e Artigo 5º e parágrafos 1º e 2º.

Art. 15 – A Diretoria Executiva deverá reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês, e extraordinariamente, sempre que for necessário, lavrando-se em ata, o que ocorrer em suas reuniões.

§ Único – A Diretoria Executiva poderá decidir com 6 (seis) membros, desde que, para presidir a reunião esteja presente o Presidente ou o Vice-Presidente, ou um dos Secretários.

Art. 16 – À Comissão de Contas compete:

- a) Examinar, pelo menos de três em três meses, os livros e documentos a cargo do Tesoureiro, para fins de direito;
- b) Verificar se na arrecadação da receita houve o devido zelo e na sua aplicação, o necessário critério;
- c) Apresentar à Diretoria Executiva pareceres sobre os exames feitos, propondo-lhe o que julgar necessário;
- d) Examinar o balanço geral organizado anualmente, emitindo parecer sobre o mesmo.

Art. 17 – Ao Presidente da Diretoria Executiva compete:

- a) Convocar e presidir as reuniões da Diretoria Executiva, cumprir e fazer cumprir as suas deliberações;
- b) Assinar juntamente com o Presidente do Conselho Deliberativo, com o Secretário ou o Tesoureiro, os diplomas de Associados Grandes Beneméritos e Beneméritos;
- c) Superintender todos os negócios e todas as reuniões da Diretoria Executiva;
- d) Rubricar os livros da Instituição;
- e) Autorizar os pagamentos e assinar, com o Tesoureiro, os cheques referentes aos saques em estabelecimentos de crédito ou recibos de importância destinadas à Instituição;
- f) Representar a Instituição ativa e passivamente, em juízo e fora dele, podendo com anuência de Conselho Deliberativo, por procuração, delegar poderes específicos;
- g) Usar do voto de qualidade quando houver empate nas votações;
- h) Organizar os relatórios anual e bienal, acompanhados dos respectivos balanços e das propostas que julgar necessárias;
- i) Nomear o administrador e demais servidores da Instituição com aprovação dos demais membros da Diretoria Executiva;
- j) Fazer publicar anualmente uma relação de todos os Grandes Beneméritos, Beneméritos e Associados contribuintes da Instituição;
- k) Levar à apreciação da Diretoria Executiva as reivindicações propostas pela Administração interna, emitindo parecer.

Art. 18 – Ao Vice-Presidente compete auxiliar o Presidente, quando necessário, substituindo-o nas suas faltas e impedimentos.

Art. 19 – Ao 1º Secretário compete:

- a) Lavrar as atas das sessões da Diretoria Executiva, redigir e assinar o expediente da Secretária;
- b) Supervisionar o arquivo geral da Instituição;
- c) Organizar o registro dos associados, oficiando aos novos, dentro de 30 (trinta) dias, agradecendo-lhes a contribuição;
- d) Assinar, juntamente com o Presidente e o 1º Tesoureiro, os diplomas de Associados, Grandes Beneméritos e Beneméritos;
- e) Nas ausências do Presidente e do Vice-Presidente, assumir a Presidência.

Art. 20 – Ao 2º Secretário compete auxiliar o 1º Secretário, se necessário, substituindo-o nas faltas e impedimentos.

Art. 21 – Ao 1º Tesoureiro compete:

- a) Arrecadar toda a receita da Instituição, inclusive as importâncias provenientes de donativos, legados e outros;
- b) Controlar diariamente a situação do caixa da Instituição;
- c) Efetuar pagamentos autorizados pelo Presidente;
- d) Assinar com o Presidente os cheques referentes aos saques em estabelecimentos de crédito e os comprovantes de importância recebidas pela Instituição;
- e) Selecionar pessoa de comprovada idoneidade para côm a anuência da Diretoria Executiva, auxiliá-lo na arrecadação das mensalidades, mediante ordenado ou comissão;
- f) Manter perfeitamente em dia, em ordem e com a maior clareza a escrituração a seu cargo, apresentando mensalmente à Diretoria Executiva, balancete do movimento da tesouraria;
- g) Quando solicitado, exhibir à Diretoria Executiva, ao Presidente do Conselho Deliberativo, à Comissão de Contas ou a quem de direito, os livros da tesouraria, os talões de recibos e demais comprovantes, apresentando os esclarecimentos necessários;
- h) Apresentar balancetes trimestrais, semestrais e, balanço anual da situação econômico-financeira da Instituição;
- i) Providenciar, antes da entrega do cargo ao seu sucessor ou substituto, um inventário de todos os livros e pertences da tesouraria, fazendo-o em duas vias, que será por ambos assinado.

Art. 22 – Ao 2º Tesoureiro compete auxiliar o 1º Tesoureiro, quando necessário, substituindo-o nas suas faltas e impedimentos.

Art. 23 – Ao Procurador compete acompanhar em juízo ou fora dele, na defesa dos interesses da Instituição, todos os processos e contratos em que seja necessária a intervenção de advogado.

Art. 24 – Ao Diretor de Saúde compete:

- a) Acompanhar direta ou indiretamente a saúde de todos os abrigados da Instituição;
- b) Desenvolver à altura dos recursos da Instituição um plano preventivo e curativo, sincronizado com os servidores e órgãos da área de saúde, remunerados, ou não, que estão à disposição da Instituição;
- c) Dar parecer profissional técnico-científico em todas as questões que envolvem saúde, saneamento, aquisição de equipamentos, instrumentos e demais produtos médicos e farmacológicos.

Art. 25 – Ao Diretor de Patrimônio compete:

- a) Manter atualizado o cadastro de todos os bens móveis e imóveis da Instituição em livro apropriado, zelando pelos mesmos;
- b) Apresentar anualmente o balanço patrimonial, justificando as variações do patrimônio e assumir com o Presidente, da Diretoria Executiva a responsabilidade pelas transformações realizadas durante o mandato;
- c) Providenciar, antes da entrega do cargo ao seu sucessor ou substituto, um inventário de todos os bens da Instituição, fazendo-o em duas vias, que será por ambos assinado e arquivado na Instituição.

Art. 26 – Aos Diretores sem pasta e Diretores suplentes cabe ajudar os Diretores titulares e assumir tarefas específicas a que forem designados.

Art. 27 – Poderão perder o mandato, a critério do Conselho Deliberativo e da Diretoria Executiva, os Diretores que tenham:

- a) Renunciado ao cargo;
- b) Perdido o direito de dispor livremente de seus bens;
- c) Praticado atos desonestos ou que os desabonem no conceito público;
- d) Demonstrado incapacidade ou falta de vontade de exercer a função;
- e) Deixado de comparecer a 5 (cinco) reuniões consecutivas ou a 10 (dez) alternadas, sem justificativas.

CAPITULO V

Dos Recursos humanos e da Direção interna:

Art. 28 – A Instituição contará com os Recursos humanos abaixo indicados, além de outros que sejam necessários:

- a) Conselho Deliberativo;
- b) Diretoria Executiva;
- c) Irmãs Franciscanas;
- d) Médicos (as);
- e) Assistentes Sociais;
- f) Fisioterapeutas;
- g) Terapeuta Ocupacional;
- h) Psicólogo (a);
- i) Enfermeiras (os)
- j) Estagiárias (os) nas Áreas em que haja técnicos (as) atuando;
- k) Escriturários (as);
- l) Funcionários (as) para serviços gerais;

- m) Capelão;
- n) Nutricionista;
- o) Voluntários (as).

Art. 29 – A direção interna da Instituição, sob supervisão da Diretoria Executiva, será exercida por Irmãs Franciscanas do Coração de Maria, auxiliadas por um administrador nomeado pela Diretoria Executiva.

§ 1º – A Irmã designada pela Congregação representará internamente a Diretoria Executiva da Instituição, competindo-lhe:

- a) Dirigir com critério, zelando pela boa ordem, higiene e coral da Instituição;
- b) Fiscalizar o fiel cumprimento dos deveres dos empregados sob sua responsabilidade, levando ao conhecimento da Diretoria Executiva, se necessário, falta cometida por empregados ou por abrigados;
- c) Relatar à Diretoria Executiva, tudo o que for necessário para sua boa administração e informá-la da medidas tomadas;
- d) Supervisionar a escrituração do livro de registros dos abrigados, dando ciência à Diretoria Executiva dos motivos que determinam a admissão ou a exclusão dos mesmos;
- e) Residir, juntamente com as demais Irmãs, nas instalações que lhes forem destinadas, na Instituição, pela Diretoria Executiva.

Art. 30 – A Instituição contará com um ou mais médicos voluntários, aos quais competirá sob a supervisão do Diretor de Saúde, o tratamento dos abrigados.

§ 1º – No caso de doença grave e havendo a necessidade de internação hospitalar, o médico assistente fará o encaminhamento do paciente para a Santa Casa de Misericórdia nesta cidade, ou a outro hospital, atestando tal fato.

§ 2º – Os médicos farão visitas periódicas, atendendo, além disso, a chamado urgente da administração.

Art. 31 – A Instituição terá tantos empregados quantos forem necessários e possíveis de serem remunerados pela Instituição, nenhum deles, porém, poderá ser parente dos membros diretores da Diretoria Executiva e da Diretoria do Conselho Deliberativo, tais como: pai e filho, irmãs, sogro e sogra, genros e noras, e cunhados. Poderão, todavia, exercer qualquer função, desde que gratuitamente. O trabalho espontâneo dos internados, com função laboroterápica, não remunerada, será permitido na Instituição.

Art. 32 – A admissão dos abrigados será feita quando houver vaga, dando-se preferência aos mais necessitados e por ordem de inscrição, após triagem pelo setor de assistência social e satisfeitas as exigências legais.

Art. 33 – O abrigado poderá retirar-se temporária ou definitivamente, quando lhe aprover, desde que goze das faculdades que lhe permitam decidir com segurança.

Art. 34 – Todo e qualquer abrigado, no ato da internação deverá ser apresentado por uma pessoa responsável por ele, parente ou não, que assinará um termo de responsabilidade, assumindo o compromisso de fiel cumprimento do Estatuto e do Regimento Interno da Instituição.

§ Único – Em caso de readmissão, deverá ser observado o artigo 2º - § único e o artigo 32.

Art. 35 – Normalmente o abrigado poderá ser visitado todos os dias da semana, das 13 (treze) às 17 (dezesete) horas e, excepcionalmente, em qualquer horário.

Art. 36 – O abrigado deverá aceitar a disciplina da Instituição e acatar as observações da Irmã administradora responsável pela ordem e higiene do pavilhão.

Art. 37 – Serão excluídos da Instituição:

- a) Os que praticarem qualquer ato atentatório à moral;
- b) Os indisciplinados e desobedientes ao Regimento Interno da Instituição.

Art. 38 – A exclusão de que trata o artigo 37 será feita pela Diretoria Executiva, baseada nas informações prestadas pela Irmã responsável pela direção interna.

§ Único – Os excluídos por qualquer dos motivos determinados no artigo 37, não poderão ser readmitidos.

Art. 39 – A alimentação servida na Instituição será da mesma qualidade para todos.

Art. 40 – É vedado a qualquer diretor, empregado ou visitante, negociar com os abrigados.

Art. 41 – É expressamente proibida a introdução de bebidas alcoólicas nos pavilhões.

CAPÍTULO VI Das Assembléias

Art. 42 – A Assembléia Geral Extraordinária poderá ser convocada pelo Conselho Deliberativo, pela Diretoria Executiva e por Associados e, nela somente serão tratados os assuntos constantes do edital.

§ Único – O edital de convocação deverá ser publicado pela imprensa escrita, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias, exceto para o disposto artigo 59.

Art. 43 – A Assembléia Geral Ordinária, por convocação da Presidência do Conselho Deliberativo, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias, se reunirá de

06 (seis) em 06 (seis) meses, no último domingo de setembro e de março às 9 (nove) horas da manhã e, primeira convocação e às 10 (dez) horas em segunda, para apreciação geral do desempenho administrativo da Instituição, de suas necessidades e cumprimento do calendário estatutário.

Art. 44 – As Assembleias Gerais serão soberanas e poderão funcionar em primeira convocação com a presença de 50 (cinquenta) associados e em segunda, uma hora após, com um número mínimo de 25 (vinte e cinco) associados, cujas deliberações só produzirão efeito, se ratificadas por mais 100 (cem) associados, sendo 50 (cinquenta) contribuintes e 50 (cinquenta) beneméritos.

Art. 45 – Tratando-se de dissolução da Instituição, compete à Diretoria Executiva a convocação da Assembleia Geral Extraordinária e sua proposta somente será discutida se ratificada pelo Conselho Deliberativo e se na Assembleia Geral comparecer 75% (setenta e cinco por cento) do número de associados.

Art. 46 – Somente pelo voto favorável de 20 (vinte) Conselheiros presentes, com anuência por assinatura de, no mínimo 50% (cinquenta por cento) dos Conselheiros, ficará a Diretoria Executiva autorizada a propor:

- a) Modificação do Estatuto em Assembleia Geral;
- b) Onerar ou alienar os bens incorporados ao patrimônio da Instituição, tais como: imóveis não incorporados à sede, móveis artísticos ou não, cujo valor seja superior a 200 (duzentos) salários mínimos ou outro parâmetro equivalente;
- c) Celebrar contratos regulados pela lei de luvas.

Art. 47 – Fora desses casos, as resoluções da Assembleia do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples em 1ª (primeira) convocação e em 2ª (segunda), com 20 (vinte) Conselheiros presentes.

Art. 48 – As atas das Assembleias Gerais poderão ser lavradas per Conselheiro ou Associado nomeado pelo Presidente aclamado e serão assinadas pelos membros da mesa e pelos demais participantes.

CAPÍTULO VII **Das Eleições**

Art. 49 – A eleição dos 30 (trinta) membros não natos do Conselho Deliberativo será por votação direta, secreta ou por aclamação e a relação de nomes poderá ser apresentada até o momento da votação, podendo todos os associados da Instituição se inscreverem, desde que tenham assinado uma chapa de participação ou estejam presentes ao evento eleitoral, não sendo permitido o voto por procuração.

Art. 50 – A Diretoria Executiva e a Comissão de Contas serão escolhidas, na força deste Estatuto, no último semestre do término dos mandatos das Diretorias em exercício, cuja posse se dará no dia 1º (primeiro) de abril.

§ Único – Antes da posse da nova Diretoria Executiva, eleita nos terços do artigo 13, alínea d, aquela que termina o seu mandato, fará a necessária prestação de contas administrativa e financeira da sua gestão, por escrito, ao Conselho Deliberativo.

Art. 51 – Os associados presentes escolherão 2 (dois) escrutinadores para a apuração e o Presidente da Assembléia Geral fará a chamada dos associados pela ordem das assinaturas, depositando eles suas cédulas na urna.

§ único – Após a votação, aberta a urna e contadas as cédulas, se o número destas corresponder ao dos votantes, proceder-se-á a apuração; caso contrário, proceder-se-á imediatamente a nova eleição, anulando-se a primeira.

Art. 52 – Serão considerados eleitos os 30 (trinta) candidatos que receberem o maior número de votos, e, em caso de empate, o mais idoso dos votados.

Art. 53 – Não poderão tomar parte na Diretoria Executiva ou na Comissão de Contas: Pai e filho, marido e mulher, irmãs, sogro e sogra, genros, noras e cunhados, durante o cunhado, podendo, porém, exercerem a função de colaboradores não remunerados.

Art. 54 – É permitida a reeleição dos membros do Conselho Deliberativo, da Diretoria Executiva e da Comissão de Contas.

CAPITULO VIII

Disposições Gerais

Art. 55 – Desde que colaboram com a instituição, pessoas físicas ou jurídicas, entidades governamentais ou particulares, terão amplo acesso aos documentos e contas para avaliar e fiscalizar a aplicação de qualquer tipo de recursos recebidos pela Instituição.

Art. 56 – Todo o patrimônio imóvel da sede da Instituição é inalienável. Os outros bens imóveis, não integrantes da sede, poderão ser alienados, desde que autorizada em Assembléia Geral convocada para esse específico fim, empregando-se obrigatoriamente o produto dessas alienações em novas construções, ampliações ou reformas dos prédios da sede ou na aquisição de equipamentos ou de outro imóvel, neste município, sempre em benefício e em nome do Lar dos Velinhos de Piracicaba.

§ Único – Incorpora-se ao patrimônio do Lar dos Velinhos de Piracicaba, a área doada pelo governo do estado, no município de Praia Grande, estado de São Paulo, conforme Lei 7.006 de 27/12/90 e escritura pública de doação de 02/07/91, onde será construído o Geroparque Colônia.

Art. 57 – Toda e qualquer transação de bens móveis e imóveis pertencentes à Instituição, com valor acima de 100 (cem) salários mínimos, somente poderá ser realizada mediante concorrência pública, cujos editais deverão ser publicados em jornais da cidade, com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência. O valor da

transação não poderá ser inferior à média de 3 (três) avaliações, feitas por conceituados peritos locais, devendo o recibo ser passado ou a escritura outorgada conjuntamente pelos Presidentes do Conselho Deliberativo e da Diretoria Executiva e pelo Tesoureiro.

Art. 58 – A Instituição durará por tempo indeterminado e, se, em qualquer época, se dissolver, a vitaliciedade das moradias fica garantida.

§ Único – Garantida a vitaliciedade das moradias, em caso de dissolução, o patrimônio do Lar dos Velinhos de Piracicaba será destinado à entidade assistencial congênere, dotada de personalidade jurídica, com sede e atividade preponderantes no Estado de São Paulo, devidamente registrada no Conselho Nacional de Serviço Social.

Art. 59 – O presente Estatuto poderá ser codificado ou reforçado, quando a experiência o aconselhar, em Assembléia Geral especialmente convocada para esse fim, exceção feita para os artigos 1º, 29 e 58 que somente poderão ser reformados em 2 (duas) Assembléias Gerais consecutivas, convocadas com 10 (dez) dias de antecedência, uma da outra, e com o “quorum” mínimo de 75% (setenta e cinco por cento) dos associados e voto favorável de 80% (oitenta por cento) dos presentes.

Art. 60 – Os casos omissos neste Estatuto, serão resolvidos pela Diretoria Executiva, se necessário pelo Congresso da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo e, havendo dúvidas pela Assembléia Geral especialmente convocada.

Art. 61 – Este Estatuto entra em vigor a partir de 24 de Setembro de 1.989.