



MANIFESTAÇÃO EM MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA NACIONAL

**TODA VIDA DE TODA PESSOA IDOSA INSTITUCIONALIZADA IMPORTA,
INDEPENDENTEMENTE DA NATUREZA JURÍDICA DA ENTIDADE QUE A
ACOLHE.**





1. A intenção desta manifestação é reafirmar: **TODA VIDA DE TODA PESSOA IDOSA INSTITUCIONALIZADA IMPORTA, INDEPENDENTEMENTE DA NATUREZA JURÍDICA DA ENTIDADE QUE A ACOLHE.**
2. A partir da publicação da Nota Técnica nº 102/2020/ADPDPI/SNDPI/MMFDH, oriunda do Departamento de Políticas Temáticas dos Direitos da Pessoa Idosa, órgão vinculado a esta Secretaria Nacional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, faz-se necessário apresentar argumentos essenciais para a **CORRETA E JUSTA** aplicação da **Lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020**¹, destacando que o interesse dos subscritores desta manifestação não é impor óbice à aplicação dos recursos, conforme destacado no item 3.30 da citada nota.
3. Dentro de todas as referências jurídicas normativas listadas dos itens 2.1 até o 2.18, apontam-se aqui questões de contraponto, apresentando as exceções para aplicação das regras e os princípios constitucionais basilares no Estado Democrático de Direito no atendimento das necessidades da sociedade quando do atendimento da assistência social e dos cuidados à saúde, em tempos de pandemia e de uma crise global com graves repercussões sociais e econômicas.
4. No Brasil, desde a decretação da condição de pandemia, já foram anunciados recursos emergenciais para empresas de aviação, hotelaria, bares e restaurantes. Também foram divulgadas medidas de auxílio financeiro para os trabalhadores informais em cerca de R\$ 15 bilhões, além da antecipação das parcelas do 13º salário dos aposentados e de alguns setores da ativa, assim como o saque antecipado do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

¹ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2020/lei-14018-29-junho-2020-790360-veto-160952-pl.html> acessado em 30.07.2020.



5. Nessa mesma perspectiva, na área fiscal federal, foi autorizado o adiamento por seis meses do pagamento dos tributos da União para empresas optantes pelo Simples Nacional; a prorrogação de três meses para o pagamento do FGTS dos trabalhadores; redução por três meses em 50% no valor das contribuições do Sistema “S”; redução para 0% da alíquota do Imposto de Importação de produtos médicos e de limpeza, vinculados ao combate à COVID-19; facilitação para o desembaraço de mercadorias importadas (insumos e matérias primas industriais); dentre outras.
6. A Lei n. 14.018/2020, apesar da demora, abre a possibilidade de disponibilizar recursos para a proteção das pessoas idosas institucionalizadas, ou seja, que vivem em Instituições de Longa Permanência para as Pessoas Idosas (ILPIs), **independentemente da natureza jurídica da instituição** em que residem, isso pelos seguintes **ARGUMENTOS JURÍDICOS E SOCIAIS:**

7. **O REGIME JURÍDICO** da prestação de auxílio financeiro pela União aos **idosos institucionalizados**, ou seja, moradores de Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) é o previsto na **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº106, DE 7 DE MAIO DE 2020 (ORÇAMENTO DE GUERRA)**², que em seu artigo 1º estabelece:

Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional.

8. Como conclusão lógica e humanitária de uma situação existencial de emergência de saúde pública de grave contorno internacional, o auxílio emergencial aos idosos institucionalizados deve ter um caráter amplo e

² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm acessado em 30.07.2020.



atender a esse sensível público onde quer que ele esteja. Como é fato público, os idosos são mais suscetíveis ao covid-19 e controlar o contágio nos lares de idosos é um grande desafio para as autoridades de saúde³.

9. Assim, afastam-se todas as limitações jurídicas previstas na Nota Técnica nº 102/2020/ADPDPI/SNDPI/MMFDH, pois conforme a **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº106, DE 7 DE MAIO DE 2020** a União adotará **regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações**. Estamos em GUERRA contra um vírus mortal e precisamos salvar vidas, priorizando o atendimento daqueles grupos mais vulneráveis, como os idosos que residem em moradias coletivas.

10. Ainda que não considerássemos o argumento jurídico anterior, a melhor hermenêutica da Lei nº 14.018/2020 demonstra que **O RECEPTOR PRIMÁRIO** do auxílio emergencial é **população idosa institucionalizada**, e não as ILPIs. Nesse sentido estabelece o seu art.3º e seu parágrafo 2º:

A integralidade do valor do auxílio financeiro recebido nos termos desta Lei será aplicada no atendimento à população idosa.

§ 2 Os recursos recebidos a título de auxílio emergencial serão utilizados, preferencialmente, para:

I - ações de prevenção e de controle da infecção dentro das ILPIs;

II - compra de insumos e de equipamentos básicos para segurança e higiene dos residentes e funcionários;

III - compra de medicamentos;

IV - adequação dos espaços para isolamento dos casos suspeitos e leves.

11. Como afastar a possibilidade de atender nos limites da **Lei nº 14.018/2020** milhares de idosos institucionalizados em razão tão somente da natureza jurídica da instituição onde vivem? Ademais, como já demonstrava estudo

³ Disponível em <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/covid-19> acessado em 30.07.2020.



do IPEA de 2011⁴, a maioria das novas ILPIs tem a natureza privada com fins lucrativos. Mas como é fato público, e também demonstrado nesse estudo, há uma grande variedade de ILPIs sendo algumas delas micro e pequenas empresas, sem grande capacidade econômico-financeira.

12. A Constituição Federal apresenta o **princípio da Universalidade** quando determina o atendimento às demandas sociais e prestações materiais pelo Estado, sendo seu dever de realização dos direitos fundamentais sociais. Este princípio assegura a **todas as pessoas o acesso às prestações decorrentes dos serviços públicos, sendo dever inescusável do Estado permitir, a toda a população,** o acesso às comodidades materiais decorrentes de tais prestações. Tal princípio traduz, assim, o dever de universalizar o acesso aos direitos fundamentais sociais concretizados mediante os serviços públicos prestados, manifestando-se como condição de realização dos objetivos fundamentais previstos no texto constitucional. Este princípio encontra-se explicitado nas normas relacionadas à efetivação dos direitos sociais. As leis que tratam do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único da Assistência Social partem da premissa de atender a todos que buscarem o auxílio do Estado.

13. Quando analisados os amparos legais da assistência social no Brasil, verifica-se na Lei orgânica da Assistência Social (**Lei nº 8742/1993**) a previsão no artigo 1º:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

14. Além disso, a Política Nacional do Idoso (**Lei nº 8.842/94**) vem para consolidar as previsões da Constituição e da LOAS, estabelecendo no

⁴ Disponível em

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110524_comunicadoipea93.pdf
acessado em 30.07.2020.



Capítulo IV as ações governamentais para a garantia dos direitos dos idosos. No artigo 10, a lei dispõe que:

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, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros;

*(...) **(grifos nossos)***

15. Por sua vez, o Estatuto da Pessoa Idosa (**Lei nº 10.741/2003**) reafirma o direito à população idosa de todos os acessos necessários para uma vida digna e plena, em seu artigo 2º, e no artigo 3º determina:

*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.*

(...)

*III – **destinação privilegiada de recursos públicos** nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;*

(...)

*V – **priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;***

(...)

*VIII – **garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais. (grifos nossos)***

16. Em que pese a obrigação primeira da família para oferecer e garantir os meios para assegurar a dignidade da pessoa idosa, o referido Estatuto impõe o Estado como meio garantidor da proteção à vida e à saúde pela efetivação das políticas públicas sociais:



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. **(grifos nossos)**

17. O mesmo instituto legal traz em seu artigo 33:

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. **(grifo nosso)**

(...)

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**.

(...)

§ 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. (grifos nossos)**

18. Por sua vez, a Resolução do Conselho Nacional da Assistência Social nº **33/2012** que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS, apresenta no artigo 3º os princípios organizacionais, quais sejam:

I - universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

II - gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, **observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso;**

III - integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

IV - intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;



V - equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. **(grifos nossos)**

19. O Princípio da Universalidade pode ser contraposto pelo Poder Público quando o mesmo se utiliza a “reserva do possível”, ou seja, quando o Estado se afirmar incapaz de oferecer tais serviços. Contudo, este argumento precisa estar embasado e consubstanciado para que seja acolhido em demandas judiciais que buscam o atendimento das garantias sociais:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo poder público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. (...) A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (art. XXV).

[ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.]

20. Destaca-se que o princípio da “Reserva do Possível” deve nortear o administrador público na busca para tornar sua ação a mais eficiente possível. Observados os limites materiais e as imposições jurídicas, deve o administrador ponderar dentre as diversas alternativas possíveis, aquela que promove o melhor custo-benefício. Nesse ‘balanço entre bônus e ônus’, entram não apenas os recursos financeiros em si, mas toda a gama de interesses coletivos e individuais afetados pela ação



administrativa. Portanto, reforça-se que aqui, a “reserva do possível” não pode ser utilizada para que o Princípio da Universalidade seja cumprido.

21. Retoma-se aqui a questão: **no momento de uma pandemia, que ataca os mais velhos de maneira mais letal, as Instituições para Idosos passam a exercer**, mais do que em qualquer outra situação, uma atividade pública de atenção à saúde, ou seja, **realizar o papel de cuidar do Estado**. Esta afirmação fica cristalina quando se percebe a quantidade de decretos públicos e normativas de conselhos profissionais de saúde emitidos especificamente às instituições para idosos.

22. Portanto, indubitavelmente, **a pandemia impôs novos desafios ao Estado brasileiro** e as medidas de contenção — necessárias à proteção da saúde coletiva — ocasionaram um **aumento dos encargos e obrigações públicos suportados pelos atores sociais e econômicos**. Quando se analisa o cenário em que estão inseridas as ILPIs, todas as exigências às quais foram submetidas pelos entes federativos, incluindo os custos de prevenção, manejo e cuidados com os residentes sem o correspondente auxílio do poder público, tornam sua manutenção cada vez mais insustentável.

23. Ademais, **no Brasil**, menos de 6% das ILPIs são de natureza pública, isto é, **94% dos cuidados institucionais a pessoas idosas são ofertados por empresas privadas**. Essas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, além do cuidado usual com os residentes, tiveram de assumir um passivo de prevenção e atendimento que era DEVER DO ESTADO; suportar o aumento abusivo dos valores de itens que se tornaram vitais (como equipamentos de proteção individual); contratar pessoal extra para suprir os afastados preventivamente; lidar com expressiva inadimplência dos contratos, pois a crise econômica também atinge os familiares dos acolhidos. No caso específico das instituições privadas com fins lucrativos tampouco têm acesso aos recursos das linhas de crédito anunciadas pelo Governo.



24. Por fim, objetivando auxiliar à administração pública, entendemos que essa é a melhor **INTERPRETAÇÃO CONFORME a Constituição⁵ (possibilitar o auxílio a todos os idosos institucionalizados)** a fim garantir a compatibilidade da norma (**Lei nº 14.018**), ao ordenamento **constitucional**, devendo ser utilizada, sempre para dar a lei **nº 14.018**, o sentido adequado da **Constituição Federal**.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 1. A fragilidade da população idosa institucionalizada para enfrentar a Covid-19 é fato público e notório**, bem como, a falta de retaguarda para assumir os idosos residentes nas ILPIs privadas que estão sem qualquer saída financeira também é fato inquestionável.
- 2. A Pandemia da Covid-19 trouxe um aumento excessivo no custo de operação das ILPIs, sem distinguir sua natureza jurídica ou financeira**, inclusive aquele determinado por decretos dos entes federados, onde as ILPIs tornam-se responsáveis pela compra e realização dos testes para a Covid-19, o que comprova o nexo de causalidade direta entre a medida estatal e o aumento dos encargos. Outros serviços não foram tão duramente atingidos, especialmente pela responsabilidade civil implícita na prestação do serviço de cuidados e residência às pessoas idosas. Dessa feita, as ILPIs estão arcando, **SOZINHAS**, com despesas para desempenhar parte dos serviços que deveriam ser realizados pelos entes públicos, especialmente das áreas da saúde e assistência social.
- 3. A situação fática se encaixa de início à definição teórica:** as medidas estatais restritivas são lícitas e, no geral, estão de acordo com a legislação que as autoriza e com recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Contudo, elas elevam encargos sociais e geram impactos diretos a certos atores. Por outro lado, as ILPIs com ou sem fins lucrativos estão

⁵ Importante observar que não só o Poder Judiciário interpreta as leis e a Constituição. O administrador público, para desempenhar sua tarefa, procede à interpretação das normas jurídicas, sendo necessário que o faça em conformidade com a Lei Maior.



sendo frontalmente atingidas com a situação atual e, muitas delas, chegando no seu limite financeiro. Ao fecharem suas portas, quem cuidará dos idosos acolhidos?

4. **Ao olhar para as ILPIs, o Estado o faz de maneira desigual, mas isso não se reverte em equidade.** A Nota Técnica reconhece a população idosa como a mais fragilizada e o maior grupo de risco para a pandemia, mas encerra seus argumentos categorizando os idosos, como se aqueles alocados em ILPIs privadas, fossem menos merecedores de auxílio. Ao fazê-lo, o Estado opta por desamparar as ILPIs privadas, que atendem a demanda que as próprias casas filantrópicas e sem fins lucrativos não conseguem alcançar. No item 3.27 da Nota técnica, conforme o levantamento da própria Secretaria, o gasto médio mensal de uma ILPI “de porte médio” é de 50 a 100 mil reais mensais. Assim, a distribuição de auxílios governamentais para uma parcela das ILPIs, desconsiderando a maior parte das Instituições existentes no país, atuando de forma desigual, deixará esta parcela de idosos sujeitos a resultados diferentes dos encontrados nas casas amparadas pelos recursos governamentais.
5. **A compreensão de que as ILPIs com fins lucrativos sejam um segmento homogêneo e autossuficiente desconsidera a marcante desigualdade social brasileira.** A nosso ver, os idosos residentes nas ILPIs privadas sem fins lucrativos necessitam da intervenção estatal tanto quanto aqueles acolhidos em ILPIs com fins lucrativos que, na prática, funcionam como uma ILPI que assiste a pessoas da comunidade e encontram-se sem condições de fazer face aos desafios que a pandemia introduz. Por isso, o que se defende aqui é a construção de CRITÉRIOS para que TODAS AS ILPIS possam concorrer ao auxílio determinado pela Lei n. 14.018/2020.
6. **Nossos argumentos dialogam com aqueles propostos pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos – AMPID, contudo, gostaríamos que no quarto critério proposto pela AMPID:**

“Terão prioridade aquelas instituições que não apresentem qualquer penalidade administrativa ou judicial por infração às normas de proteção ao idoso,



conforme previsto no Estatuto do Idoso, Lei Federal nº10.741, de 1º de outubro de 2003.”

Reconheça-se que, **tal critério deveria se aplicar exclusivamente às situações transitadas em julgado** e não àquelas ainda em trâmite, tendo em vista a presunção de não culpabilidade. Além disso, ainda que algumas ILPIs estejam como polo passivo em ações civis públicas em tramitação, muitas vezes o objeto da ação já foi contemplado e corrigido pela ILPI.

7. **Buscando colaborar com as formas de rateio e tendo em vista a urgência dessa medida**, a Frente Nacional de Fortalecimento à ILPI, apoiada por outras associações científicas – Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia; Associação Brasileira de Alzheimer - e de defesa dos Direitos das Pessoas Idosas – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - sugerem como critérios aqueles apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Sugestão de critérios para rateio dos recursos previstos pela Lei nº 14.018/2020.

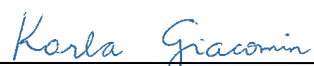
Critério	Justificativa
1. Apresentar CNPJ com atividade principal a prestação de serviço de acolhimento para idosos;	A apresentação do CNPJ permite verificar: a) a existência da ILPI; b) a prestação do serviço que está vinculado ao CNPJ, garantindo que o recurso será destinado à uma instituição de cuidados.
2. <u>ILPI privada sem fins lucrativos ou filantrópicas</u> : considerar os recursos recebidos de fontes diversas ao longo de 2019/número de residentes atuais. <u>ILPI privada com fins lucrativos</u> : Considerar a média do faturamento registrado em 2019/número de idosos residentes atualmente	Pela necessidade da determinação de um critério que considere a saúde financeira da ILPI, sugerimos que seja considerada a média alcançada com o faturamento registrado em 2019, já que o atual ano fiscal está em aberto e o número de idosos atual. Isso possibilita verificar o valor de faturamento que a casa tem, considerando o número de residentes. Outra possibilidade seria a média do faturamento anual dividido pelo número de vagas (ocupadas ou não) atuais.



na ILPI (priorizando da média menor para a maior).	
3. Não ser exigida a apresentação da certificação pelo Cebas ou por conselhos – da assistência ou do idoso.	Apenas 58% das ILPIs sem fins lucrativos possuem Cebas. O Cebas e as inscrições em conselhos da assistência ou de direitos da pessoa idosa não são emitidos com regularidade necessária e muitos conselhos municipais não cadastram instituições privadas com fins lucrativos. Exigir tais inscrições seria um critério excludente para a maioria das ILPIs.
4. Não ter sido contemplada pelos recursos da portaria 369 do Ministério da Cidadania.	Todas as ILPIs possam participar do cadastramento para o rateio do recurso da Lei n. 14.018/2020 , mas teriam prioridade aquelas não contempladas por outras fontes de auxílio governamental.

8. TODA VIDA DE TODA PESSOA IDOSA INSTITUCIONALIZADA IMPORTA!

Esperando termos contribuído, respeitosamente, subscrevemos.



Karla Cristina Giacomin

Frente Nacional de Fortalecimento à ILPI





Maria Aparecida Gugel

Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos





Dr. Carlos André Uehara
Presidente da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia

Vania Beatriz Merlotti Heredia
Presidente do Departamento de Gerontologia



Dr. Rodrigo Rizek Schultz
Presidente da Associação Brasileira de Alzheimer



Vejuse Alencar de Oliveira
Presidente Associação Cearense Pro Idosos - ACEPI



Belo Horizonte, 30 de julho de 2020

Frente Nacional de Fortalecimento à ILPI