

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 4.145, DE 2015

Apensados: PL nº 7.220/2017 e PL nº 3.631/2019

Acrescenta dispositivos à Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências, para criar o Conselho de Proteção ao Idoso.

Autor: Deputado LUCIANO DUCCI

Relatora: Deputada LIZIANE BAYER

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.145, de 2015, de autoria do Deputado Luciano Ducci, propõe alteração do Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para criar o Conselho de Proteção ao Idoso, caracterizado como órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, instituído por iniciativa da sociedade civil, tendo por atribuição precípua zelar pelo cumprimento dos direitos das pessoas idosas, definidos naquele Estatuto.

O projeto dispõe que deverá ser criado um Conselho de Proteção ao Idoso em cada município ou região administrativa do Distrito Federal e disciplina sua composição, o processo de escolha dos conselheiros, a duração dos mandatos, a competência legislativa para a disciplina do funcionamento do Conselho, os direitos dos membros, a previsão de que lei orçamentária municipal ou do Distrito Federal deve prever os recursos orçamentários necessários ao funcionamento do órgão, remuneração e formação continuada dos conselheiros e suas atribuições. Estabelece ainda que o exercício da função de conselheiro constitui serviço público relevante e estabelece presunção de idoneidade moral e que as decisões do Conselho podem ser revistas pela autoridade judiciária, a pedido dos interessados.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Liziane Bayer
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218563946000>

Na justificação ao projeto, o autor ressalta que a dignidade é uma qualidade essencial ao ser humano e que, entre os direitos fundamentais apontados pela Carta Magna, encontram-se os direitos sociais, como o auxílio aos desamparados e a proteção às pessoas idosas, “os quais exigem atuações de caráter prático para se tornarem efetivos.” Considerando que compete à sociedade e ao Estado o dever de amparar os idosos, defendendo sua dignidade, bem-estar e direito à vida, entende que esse papel poderia ser bem exercido pelo Conselho de Proteção ao Idoso. Esse órgão seria dotado de mecanismos de atuação equivalentes aos Conselhos Tutelares, que atuam na defesa das crianças e adolescentes.

De acordo com o autor, o Conselho de Proteção ao Idoso teria papel fundamental no enfrentamento à crescente violência cometida contra os idosos, assim como no atendimento e aconselhamento dos idosos. Ressalta que os membros do Conselho seriam eleitos democraticamente e que o projeto de lei em análise tem inspiração em duas propostas já arquivadas, apresentadas pelos ex-deputados Júlio Campos e Márcio França.

Por fim, afirma o autor a convicção de que a proposta promoverá uma atuação estatal mais eficaz na proteção dos direitos dos idosos, uma vez que os Conselhos terão mecanismos legais que permitem a preservação desses direitos.

Apensos à proposição principal, encontram-se os seguintes projetos:

- Projeto de Lei nº 7.220, de 2017, de autoria do Deputado Delegado Waldir, que “Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, para criar o Conselho Curador do Idoso.”
- Projeto de Lei nº 3.631, de 2019, de autoria do Deputado Dr. Luiz Ovando, que “Dispõe sobre a criação, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Serviço de Assistência Comunitária à Pessoa Idosa – SERVIDOSO.”



As proposições tramitam em regime ordinário e foram distribuídas para apreciação conclusiva, na forma do inciso II, do art. 24, do Regimento Interno desta Casa, quanto ao mérito, às Comissões de Seguridade Social e Família e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; e, quanto aos aspectos técnicos previstos no art. 54 do Regimento Interno, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas à proposição nesta Comissão.

É o Relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Os oportunos Projetos de Lei nº 4.145, de 2015, do eminente Deputado Luciano Ducci, e nº 7.720, de 2017, do nobre Deputado Delegado Waldir, vêm trazer à tona o grave problema da violação dos direitos das pessoas idosas consagrados na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, bem como evidenciam a necessidade de serem reforçados os mecanismos de proteção desse crescente segmento de nossa população.

Na justificativa ao Projeto de Lei nº 4.145, de 2015, o nobre autor da iniciativa lembra, com muito acerto, que a Constituição Federal de 1988, classificada como a mais democrática da história brasileira, intitulada de “a Constituição Cidadã”, é o documento da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da democracia, da cidadania e da justiça social. E que, entre os direitos fundamentais apontados na Carta Magna, encontram-se os direitos sociais, os quais exigem atuações de caráter prático para se tornarem efetivos, como o auxílio aos desamparados e o amparo às pessoas idosas (arts. 6º e 230). Acrescenta que o Constituinte conferiu à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar os idosos, assegurando-lhes a participação na comunidade e defendendo sua dignidade, seu bem-estar e seu direito à vida.



Após a promulgação da Constituição Federal, foi editado o Estatuto do Idoso pela Lei nº 10.741, de 2003, que regula os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, consagrando o princípio de que o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social (art. 8º). O Estatuto regulamenta vários direitos fundamentais das pessoas idosas, como direito à vida, liberdade, respeito, dignidade e saúde, entre outros.

Apesar de tais avanços legislativos, na prática muitos idosos se encontram em situação de vulnerabilidade, como ressaltado no Projeto de Lei nº 7.720, de 2017, em razão de ofensas a seus direitos, dignidade, integridade e mesmo suas vidas. De fato, é o que infelizmente têm constatado as análises sobre o tema, como o “Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência contra a Pessoa Idosa”, de 2005, da antiga Subsecretaria de Direitos Humanos¹, segundo o qual, em 2002, morreram 14.973 idosos por acidentes e violência no país. Números mais recentes, do Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, indicam que apenas nesse ano, com dados atualizados até 18 de junho, foram recebidos 149.725 relatos de violação a direitos humanos de pessoas idosas, o equivalente a mais de 24% das denúncias. A situação se torna ainda mais preocupante quando se considera que, em cerca 70% dos episódios de violência contra pessoas idosas, não há notificação espontânea dos fatos às autoridades competentes².

Sem dúvida, cabe considerar de imediato como tornar mais eficaz a proteção às pessoas idosas em situação de fragilidade e vítimas de violência, negligência, segregação e abandono, entre outras formas de discriminação e exclusão. A questão se torna ainda mais urgente em face do processo de envelhecimento pelo qual passa a população brasileira, estimando-se que 30% da população brasileira terá mais de 65 anos em 2050³.

1 BRASIL. Presidência da República. Subsecretaria de Direitos Humanos. Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa / Presidência da República. Subsecretaria de Direitos Humanos. – Brasília: Subsecretaria de Direitos Humanos. 2005. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_acao_enfrentamento_violencia_idoso.pdf>.

2 MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência contra a pessoa idosa. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cidoso/arquivos/audiencias-publicas/audiencia-publica-para-debater-violencia-contra-a-pessoa-idosa-9-5-2017/apresentacao-ap-9-5-17-profa-dra-maria-cecilia-minayo>>

3 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/526954-ENVELHECIMENTO-BRASIL---UM-PAIS-DE-IDOSOS-BLOCO-1.html>

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Liziane Bayer

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218563946000>



Esse crescente contingente populacional deve contar com um eficaz aparato estatal de preservação de seus direitos. Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 4.145, de 2015, e o Projeto de Lei nº 7.220, de 2017, suscitam o importante debate sobre a necessidade de reavaliação dos mecanismos de proteção dos direitos das pessoas idosas. Esses projetos propõem a criação de órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, instituído por iniciativa da sociedade civil, que tenha por atribuição precípua zelar pelo cumprimento dos direitos dos idosos, definidos no Estatuto do Idoso. O primeiro projeto o denomina de Conselho de Proteção ao Idoso e o segundo de Conselho Curador do Idoso.

O primeiro projeto propõe que o novo órgão tenha as seguintes atribuições:

I - atender os idosos da comunidade em todas as suas necessidades, encaminhando-os aos órgãos de atendimento, quando necessário, e promovendo a defesa de seus interesses em todas as instâncias;

II - atender e aconselhar idosos, suas famílias, entidades assistenciais ou cuidadores, a fim de garantir respeito aos princípios da política nacional de assistência ao idoso;

III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos dos idosos;

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

VI - expedir notificações;

VII- requisitar certidões de nascimento e de óbito de idosos, quando necessário;

VIII - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos dos idosos;

IX - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos dos idosos previstos legalmente.



X- representar ao Ministério Público para efeito das ações que visem a preservação da integridade e segurança dos idosos, bem como garanta seu livre acesso a seus bens e direitos.

Dispõe, ainda, que, em caso de constatação da necessidade de afastamento do convívio familiar, o Conselho deve comunicar o fato imediatamente ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências.

O Projeto de Lei nº 7.220, de 2017, prevê atribuições semelhantes às referidas e que, certamente, contribuirão para a proteção das pessoas idosas, visando a preservar sua vida, integridade e dignidade. Embora já existam órgãos e instrumentos que têm desenvolvido um importante papel em prol da preservação dos direitos das pessoas idosas, a existência de um órgão especializado, próximo à população, com atribuições robustas, como as propostas, deverá contribuir para a consolidação dos direitos das pessoas idosas.

Os projetos em análise buscam inspiração nos Conselhos Tutelares, que em muito vêm contribuindo para a consolidação dos direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Avanços análogos poderão ser obtidos na proteção aos direitos das pessoas idosas, que, apesar de não serem necessariamente incapazes e vulneráveis, muito comumente se encontram em tais situações. Nesse sentido, já se afirmou que “do ponto de vista do Brasil (...), os idosos não são um grupo inerentemente vulnerável, mas estão sujeitos a vulnerabilidades devido a situações de abuso e violência, e a estereótipos prejudiciais baseados em uma construção social negativa da velhice.”⁴

No tocante à criação de novos órgãos, entretanto, em que pese a pungente preocupação dos insígnis autores com o bem-estar da pessoa idosa, entendemos que já existem órgãos responsáveis por zelar pelos direitos das pessoas idosas, previstos no Estatuto do Idoso, quais sejam, os Conselhos Municipais e do Distrito Federal da Pessoa Idosa, conforme o art. 7º da Lei nº 10.741/2003. Considerando esta atribuição legal, atualmente parece mais

4 BROWNELL, Patricia. A reflection on gender in elder abuse research from a human rights perspective. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2016, vol.21, n.11, pp. 3320-3320. Tradução livre. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016001103320&lng=en&nrm=iso>. Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Liziane Bayer
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218563946000>



conveniente que se reforce o papel dos referidos conselhos existentes, conferindo-lhes as atribuições previstas no Projeto de Lei nº 4.145, de 2015, e no Projeto de Lei nº 7.220, de 2017, os quais passarão a estar melhor instrumentalizados para esse importante mister legal.

Considerando o cerne e a essência do proposto no Projeto de Lei nº 4.145, de 2015, e no Projeto de Lei nº 7.220, de 2017, que é criar instrumentos para efetivação imediata e no próprio território em que vive o idoso carente de atenção, conclui-se que a melhor solução é dotar Conselhos da Pessoa Idosa do Distrito Federal e dos Municípios das atribuições propostas, empoderando-os com reforço de seu papel na proteção aos idosos.

É preciso considerar que um novo Conselho, com atribuições que podem ser conferidas aos já existentes Conselhos da Pessoa Idosa, possivelmente geraria esvaziamento do papel desses, com prováveis conflitos de competência e duplicidade, pois muitos já executam ações no sentido proposto pelo Projeto de Lei. Ainda a considerar que, aos Municípios e ao Distrito Federal, um novo colegiado, com integrantes remunerados e com decorrentes encargos, acarretará mais ônus, o que a situação fiscal atual leva a não recomendar.

No tocante à forma de escolha dos membros dos Conselhos, os projetos propõem o voto popular, de forma semelhante aos conselhos tutelares. Superada a possibilidade de criação de novos órgãos, conforme exposto, consideramos que deverá ser mantido o modelo de escolha dos Conselhos da Pessoa Idosa do Distrito Federal e dos municípios, exigindo a legislação federal apenas que se observe a paridade entre representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil ligadas à área (art. 6º da Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994).

O PL nº 7.220, de 2017, procura definir regras de competência jurisdicional, dispondo que a competência será determinada pelo domicílio do idoso ou do familiar ou pessoa com quem o idoso conviva ou, na hipótese de falta de familiares ou pessoas com quem conviva, pelo lugar onde se encontra o idoso. Entendemos que o Código de Processo Penal disciplina adequadamente a questão da competência para apuração de crimes contra



peessoas idosas, dispondo que a competência é determinada, como regra, pelo lugar em que se consumar a infração e, não sendo conhecido o lugar da infração, pelo domicílio ou residência do réu (arts. 70 e 72). Na hipótese de proteção judicial de interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos das pessoas idosas, o art. 80 do Estatuto do Idoso dispõe que as ações serão processadas 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.

Mais recentemente, foi apensado ao Projeto de Lei nº 4.145, de 2015, o Projeto de Lei nº 3.631, do Deputado Luiz Ovando, que tem por objetivo a criação, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Serviço de Assistência Comunitária à Pessoa Idosa – SERVIDOSO, que teria por objetivo “prestar informação, orientação e atendimento, independentemente de renda, à pessoa com mais de sessenta anos que necessite de proteção social para o exercício de direitos previstos na legislação e de atividades básicas e instrumentais da vida diária.” Propõe-se, ainda: (i) que esse serviço integre a Proteção Social Básica, contando com meios de comunicação acessíveis para que a pessoa idosa possa solicitar as informações necessárias; (ii) que sejam adotadas estratégias de divulgação do serviço; (iii) a atuação da vigilância socioassistencial para identificação e prevenção das situações de risco e vulnerabilidade social; (iv) a busca ativa de idosos em situação de violência ou de grave ameaça de violação de direitos; que sejam asseguradas a formação, a qualificação e o treinamento continuados das equipes de referência.

Em nossa visão, as propostas apresentadas pelos três projetos se complementam. Os dois primeiros objetivam a criação de órgãos voltados ao enfrentamento da violência contra as pessoas idosas. Já o último tem como foco a prestação de informação às pessoas idosas, a identificação de pessoas idosas e de violência contra as pessoas idosas. Uma vez identificada eventual situação de violência ou ameaça a pessoas idosas, a atuação dos Conselhos Municipais e do Distrito Federal das Pessoas Idosas, com as novas atribuições ora propostas, certamente poderá debelar esse mal.



Em face do exposto, votamos pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 4.145, de 2015, 7.220, de 2017, e 3.631, de 2019, na forma do Substitutivo apresentado em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputada LIZIANE BAYER
Relatora



COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.145, DE 2015, Nº 7.220, DE 2017, E Nº 3.631, DE 2019**

Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, para dispor sobre os Conselhos Municipais e do Distrito Federal da Pessoa Idosa, e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a criação, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Serviço de Assistência Comunitária à Pessoa Idosa – SERVIDOSO.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei acrescenta Capítulo VII ao Título IV da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que dispõe sobre o Estatuto do Idoso, para disciplinar características e atribuições dos Conselhos Municipais e do Distrito Federal da Pessoa Idosa, com vistas ao cumprimento dos direitos das pessoas idosas, e acrescenta art. 23-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a criação, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, do Serviço de Assistência Comunitária à Pessoa Idosa – SERVIDOSO.

Art. 2º O Título IV da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Capítulo VII

Da Proteção à Pessoa Idosa

Art. 68-A. Os Conselhos Municipais e do Distrito Federal da Pessoa Idosa, órgãos autônomos e permanentes, têm a atribuição precípua de zelar pelo cumprimento dos direitos das pessoas idosas, definidos nesta Lei.

Art. 68-B. São atribuições do Conselhos Municipais e do Distrito Federal da Pessoa Idosa, além das fixadas em suas respectivas leis de criação:

I - atender as pessoas idosas da comunidade em todas as suas necessidades, encaminhando-as aos órgãos de atendimento,



quando necessário, e promovendo a defesa de seus interesses em todas as instâncias;

II - atender e aconselhar pessoas idosas, suas famílias, entidades assistenciais ou cuidadores, a fim de garantir respeito aos princípios da política nacional da pessoa idosa e deste Estatuto;

III - promover a execução de suas decisões, podendo, para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

IV - atender às pessoas idosas nas hipóteses previstas no art. 43 e solicitar ao Poder Judiciário a aplicação das medidas previstas no art. 45 desta Lei.

V - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 45 desta Lei;

VI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão da curatela;

VII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em idosos.

VIII - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos dos idosos;

IX - expedir notificações;

X - requisitar certidões de nascimento e de óbito de pessoas idosas, quando necessário;

XI - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos das pessoas idosas;

XII - representar, em nome da pessoa idosa em situação de vulnerabilidade, contra a violação de direitos previstos legalmente.

XIII - representar ao Ministério Público para efeito das ações que visem a preservação da integridade e segurança das pessoas idosas, bem como garantia de livre acesso a seus bens e direitos.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o respectivo Conselho entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará imediatamente o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos



de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

Art. 68-C. As decisões do Conselho da Pessoa Idosa somente poderão ser revistas pelo Ministério Público e pela autoridade judiciária, a pedido de quem tenha legítimo interesse.

Art. 68-D. No Distrito Federal e em cada Município constará da respectiva lei orçamentária previsão dos recursos necessários ao suporte para o cumprimento das atribuições dadas aos respectivos Conselhos da Pessoa Idosa.” (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 23-A:

“Art. 23-A. Fica instituído o Serviço de Assistência Comunitária à Pessoa Idosa - SERVIDOSO, que tem como objetivo prestar informação, orientação e atendimento, independentemente de renda, à pessoa com mais de sessenta anos que necessite de proteção social para o exercício de direitos previstos na legislação e de atividades básicas e instrumentais da vida diária.

§ 1º O serviço de que trata o caput deste artigo deverá integrar a Proteção Social Básica e contar com meios de comunicação acessíveis para que a pessoa idosa possa solicitar informação, orientação e atendimento às suas necessidades e demandas.

§ 2º Devem ser adotadas estratégias de divulgação do serviço de trata o caput deste artigo, com informações claras e acessíveis sobre seus objetivos e meios de acesso para a população idosa.

§ 3º A vigilância socioassistencial deve atuar para identificar e prevenir as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos relacionados à idade avançada.

§ 4º As equipes de referência devem desenvolver ações de monitoramento contínuo dos territórios sob sua responsabilidade para identificação de pessoas idosas que necessitem das modalidades de apoio prestadas pelo serviço previsto no caput deste artigo, inclusive com a realização de busca ativa de idosos em situação de violação ou de grave ameaça de violação de direitos.

§ 5º Devem ser asseguradas a formação, qualificação e treinamento continuados das equipes de referência e de outros profissionais vinculados ao SERVIDOSO, inclusive daqueles contratados por meio de convênios, acordos de cooperação, ajustes ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito



Federal e dos Municípios, com consórcios públicos ou com a rede socioassistencial vinculada ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputada LIZIANE BAYER
Relatora

