

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.347, DE 2017

(Apensados: PL nº 8.717/2017, PL nº 9.528/2018, PL nº 9.529/2018, PL nº 9.628/2018, PL nº 2.500/2019, PL nº 2.559/2019 e PL nº 3.322/2019)

Altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que "Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências", e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que "Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências", para dispor sobre medidas de promoção do envelhecimento ativo.

Autores: Deputado LÚCIO VALE

Deputada Cristiane Brasil

Deputado Capitão Augusto

Deputado Pedro Uczai

Deputada Profa. Dorinha Seabra Rezende

Deputado Remídio Monai

Deputado Evair Vieira de Melo

Deputado Rômulo Gouveia

Deputado Félix Mendonça Júnior

Deputado Ronaldo Benedet

Deputado Jaime Martins

Deputado Jhc

Deputado Valmir Prascidelli

Deputado Vitor Lippi

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.347, de 2017, de autoria dos Deputados membros do Centro de Estudos e Debates Estratégicos, visa instituir diversas



medidas de promoção ao envelhecimento ativo. Para tanto, altera os dois principais instrumentos legais que tratam da população idosa:

- Na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que criou a política nacional do idoso, altera o art. 4º, para incluir como diretrizes da política nacional do idoso a promoção de políticas e ações em prol do envelhecimento ativo e a afirmação de direitos e do protagonismo da pessoa idosa na promoção de sua autonomia e independência; e o art. 10, conferindo nova redação às alíneas “b” e “h” do inciso II, que trata das competências dos órgãos públicos na área da saúde; e
- Na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, Estatuto do Idoso, acresce o termo “ativo” ao art. 9º e um novo inciso ao §1º do art. 15, para incluir medidas referentes ao envelhecimento ativo na atenção integral prestada pelo sistema Único de Saúde - SUS.

Eis excerto da Justificação:

“(…) A constatação de que a sociedade e o Estado precisam lidar com as consequências do envelhecimento populacional já se vem refletindo no ordenamento legal brasileiro. Já em 1994, aprovou-se a Lei nº 8.842, que criou a política Nacional do idoso e Conselho Nacional do Idoso. Posteriormente, em 2003, entrou em vigor a Lei nº 10.741, universalmente conhecida como Estatuto do Idoso, que representou verdadeiro divisor de águas no tratamento de nossos cidadãos de mais idade. No tocante especificamente à atenção à saúde, a Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006, do Ministério da Saúde, aprovou a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, que vem sendo implantada progressiva e seguramente.

Todas as normas citadas são altamente louváveis e positivas, porém percebe-se uma tendência, em menor ou maior grau, a tratar a condição de idoso como uma situação estanque, à qual se acede ao completar determinado número de anos. Na verdade, o envelhecimento é um fenômeno progressivo, que ocorre para indivíduos diferentes a velocidades diferentes, influenciado por fatores tão diversos quanto a genética, a educação, a cultura, a condição social, a moradia, a adequada



atenção à saúde etc. A qualidade de vida do idoso reflete, sem dúvida, a qualidade do processo de envelhecimento. Hoje, por influência de importantes estudiosos do envelhecimento, discute-se muito sobre o chamado envelhecimento ativo: dentro de suas progressivas limitações, o indivíduo idoso pode e deve procurar manter-se produtivo e como protagonista de sua vida. O objetivo primário é, claro, reduzir a dependência de outros e protelar os efeitos da senescência. Os ganhos, a médio e longo prazo, para o indivíduo e para a sociedade, são óbvios.

O envelhecimento ativo está na pauta da Organização Mundial de Saúde, e começa a entrar, ainda que timidamente, na pauta nacional. Com o presente projeto de lei, pretende-se incluí-lo inequivocamente nessa pauta, cristalizando-o no marco legal das pessoas idosas.”

Foram apensos ao projeto original as seguintes proposições:

- **PL nº 8.717/2017, de autoria do Deputado Marco Antônio Cabral**, que assegura ao idoso acolhimento em equipamento público de assistência social (Espaço de Convivência do Idoso) no período que especifica e dá outras providências;
- **PL nº 9.528/2018, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos**, que institui no âmbito da administração federal o Programa Terceira Idade com Dignidade;
- **PL nº 9.529/2018, de autoria do Deputado Pompeo de Mattos**, que institui a Política Nacional de Incentivo à Prática de Esportes para Idosos e dá outras providências;
- **PL nº 9.628/2018, de autoria da Deputada Leandre**, que acrescenta dispositivos ao art. 24 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), regulamentando a obrigatoriedade da veiculação, pelas emissoras de rádio e televisão, de conteúdos informativos sobre o processo de envelhecimento e voltados para as pessoas idosas;
- **PL nº 2.500/2019, de autoria da Deputada Rejane Dias**, que institui a Semana Nacional do Envelhecimento Ativo;



- **PL nº 2.559/2019, de autoria do Deputado Célio Studart**, que institui o Programa "Idosos em Ação"; e
- **PL nº 3.322/2019, de autoria do Deputado Felipe Carreras**, que acrescenta inciso ao art. 7º da Lei 9.615/1998 que institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências, para dispor sobre o incentivo da prática esportiva de idosos.

As proposições tramitam em regime ordinário, sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões. Para exame do mérito, foram distribuídas às Comissões de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), de Seguridade Social e Família (CSSF) e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO), além desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em conformidade com o art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em sua passagem pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, todos os projetos, à exceção do Projeto de Lei nº 8.717, de 2017, rejeitado, foram aprovados, na forma de um Substitutivo.

Aludido Substitutivo consolida o conteúdo de todas as proposições, bem como pontua que, “[c]aso todas essas proposições fossem aprovadas, aproximadamente 14 horas diárias da grade de programação das emissoras de radiodifusão passariam a ser ocupadas por algum tipo de programação de veiculação obrigatória por lei. Haveria, assim, grave ameaça não apenas à sustentabilidade das emissoras de radiodifusão, mas também à liberdade de imprensa, na medida em que a maior parte do conteúdo veiculado por emissoras de rádio e televisão estaria sob a tutela de alguma lei específica. De todo modo, pensando na ausência de regularização do art. 24, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, e a fim de permitir uma maior efetividade no propósito apregoado pelo dispositivo, é que optamos por agregar ao substitutivo que ora se apresenta a determinação de órgão do Poder Executivo responsável por essa fiscalização, conforme previsão do Estatuto do Idoso.”.

Nesse desiderato, o Substitutivo aprovado pela CCTCI, referendado pela CIDOSO, institui a Política Nacional de Promoção ao



Envelhecimento Ativo; altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

No art. 1º, destaca que a política a ser instituída deverá estar em consonância com as demais diretrizes pertinentes, especialmente a Política Nacional do Idoso. Já no seu art. 2º, enumeram-se os objetivos da Política Nacional de Promoção ao Envelhecimento Ativo, os quais possuem como mote a integração permanente dos idosos no cotidiano da sociedade civil (*e.g.*, “V – *prevenir o isolamento social; VI – capacitar e reinserir os idosos no mercado de trabalho, incentivando o uso de novas tecnologias*”).

Em paralelo, o § 2º do art. 2º cuida de instituir os deveres das instituições cuidadoras da terceira idade no contexto da Política Nacional de Promoção ao Envelhecimento Ativo, com destaque para a necessidade de capacitar e atualizar os profissionais que nelas atuem, com enfoque nas áreas de saúde, geriatria e psicologia (inciso II) e implementar programas com caráter educativo, informativo, cultural e de lazer, bem como de saúde física e mental, sob o enfoque nos aspectos biopsicossociais do envelhecimento, com infraestrutura adequada (inciso III).

O art. 3º trata dos instrumentos para promoção da política em questão, instituindo o programa Terceira Idade com Dignidade e a Semana Nacional do Envelhecimento Ativo, almejando-se conscientizar a população a respeito dos hábitos necessários para o envelhecimento saudável e ativo.

O art. 4º do substitutivo veicula as alterações pretendidas na Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, incluindo-se nas diretrizes da Política Nacional do Idoso os objetivos do envelhecimento ativo e da promoção da autonomia e independência dos idosos. Igualmente, confere-se competência aos órgãos e entidades públicos que executam essa política de criarem serviços alternativos de saúde do envelhecimento.

Os art. 5º e 6º tratam, respectivamente, das alterações na Lei nº 9.615/1998 (recursos do Ministério do Esporte também deverão ser destinados a programas e competições que incentivem a prática esportiva realizada por idosos) e das mudanças na Lei nº 10.741/2003 (adequação dos tratamentos disponibilizados aos idosos, especialmente de medidas voltadas à



preservação das capacidades e funcionalidades físicas e mentais, de modo a possibilitar o envelhecimento ativo).

O art. 7º indica que o Poder Público poderá celebrar convênios com organizações sociais, entidades de classes profissionais e universidades. Finalmente, o art. 8º impõe ao Poder Executivo o dever de regulamentação da Política Nacional de Promoção ao Envelhecimento Ativo, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

A Comissão de Seguridade Social e Família acompanhou o parecer e o Substitutivo da CCTCI.

Finalmente, no âmbito da CIDOSO, foi aprovado o parecer do Deputado ROBERTO ALVES pela (i) aprovação do Projeto de Lei nº 7.347, de 2017 (principal), e dos apensos Projetos de Lei nº 9.528, de 2018; nº 9.529, de 2018; nº 9.628, de 2018; nº 2.500, de 2019; nº 2.559, de 2019; e nº 3.322, de 2019, na forma do Substitutivo aprovado pela CCTCI, e (ii) rejeição do apenso Projeto de Lei nº 8.717, de 2017, por transposição de lei municipal, não aplicável no âmbito federal.

Após, veio a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas às proposições.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em cumprimento ao art. 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições em exame.

Quanto à *constitucionalidade formal*, a análise das proposições perpassa pela verificação de 3 (três) vieses centrais: (i) saber se a matéria está inserida no rol de competência legislativa da União, privativa ou concorrente;



(ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação do projeto de lei; e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Quanto ao primeiro deles, o Projeto de Lei nº 7.347, de 2017 objetiva instituir diversas medidas de promoção ao envelhecimento ativo, por meio de alterações nas Leis nºs 8.842, de 4 de janeiro de 1994 e 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Relativamente aos apensos, o PL nº 8.717, de 2017, do nobre Deputado Marco Antônio Cabral, pretende assegurar ao idoso acolhimento em equipamento público de assistência social. O PL nº 9.528, de 2018, por sua vez, do nobre Deputado Pompeo de Mattos, inclui no âmbito da administração federal o Programa Terceira Idade com Dignidade. Também é de autoria do nobre Deputado Pompeo de Mattos o PL nº 9.529, de 2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Prática de Esportes para Idosos. O PL nº 9.628, de 2018, de autoria da nobre Deputada Leandre, também pretende alterar o texto do Estatuto do Idoso, regulamentando a obrigatoriedade da veiculação, pelas emissoras de rádio e televisão, de conteúdos informativos sobre o processo de envelhecimento e voltados para as pessoas idosas. A nobre Deputada Rejane Dias é autora do PL nº 2.500, de 2019, que institui a Semana Nacional do Envelhecimento Ativo. O PL nº 2.559, de 2019, do nobre Deputado Célio Studart, institui o programa “Idosos em Ação”. Por fim, o PL nº 3.322, de 2019, do nobre Deputado Felipe Carreras, dispõe sobre o incentivo da prática esportiva de idosos.

Já o Substitutivo aprovado pela CCTCI, referendado pela CIDOSO, institui a Política Nacional de Promoção ao Envelhecimento Ativo; altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

Logo, todos se encontram dentro das competências legislativas constitucionalmente deferidas à União (art. 22, I e art. 24, XII), não havendo qualquer impropriedade quanto a esse aspecto.

Além disso, as temáticas tratadas nas proposições não se situam entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que



habilita a apresentação por parlamentar (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Por fim, a Constituição de 1988 não gravou a matéria *sub examine* com cláusula de reserva de lei complementar, de modo que sua formalização como legislação ordinária não desafia qualquer preceito constitucional.

Apreciada sob ângulo *material*, inexistem, em regra, parâmetros constitucionais, *específicos* e *imediatos*, aptos a invalidar referida atividade legiferante. Situa-se, assim, dentro do amplo espaço de conformação legislativa constitucionalmente confiado ao Parlamento brasileiro.

Aqui, vale mencionar que a Constituição de 1988 confere especial proteção ao idoso, abordando esse grupo no Capítulo VII do Título VIII. Dessa forma, à luz de nossa ordem constitucional, a tutela dos direitos dos idosos é relevante e necessária para concretização de nosso projeto de nação.

O Projeto de Lei nº 7.347, de 2017, seus apensos e o substitutivo aprovado caminham nesse sentido, agregando ao ordenamento jurídico brasileiro elementos de proteção ao idoso, conforme abaixo se sintetiza:

- Projeto de Lei nº 8.717, de 2017: assegura às pessoas com mais de sessenta e cinco anos o acesso a equipamento público de assistência social (Espaço de Convivência do Idoso), no período diurno;
- Projeto de Lei nº 9.528, de 2018: institui no âmbito da administração federal o Programa Terceira Idade com Dignidade, objetivando o estímulo à realização de atividades recreativas e produtivas visando o envelhecimento ativo e saudável, à promoção da autonomia, à prevenção do isolamento social e à socialização de pessoas com 60 anos ou mais, que se encontrem atendidas por instituições cuidadoras da terceira idade;
- Projeto de Lei nº 9.529, de 2018: institui a Política Nacional de Incentivo Prática de Esportes para Idosos com o objetivo de desenvolver ações, programas e atividades voltadas para o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos idosos em todo o país;



- Projeto de Lei nº 9.628, de 2018: acrescenta dispositivos ao art. 24 da Lei nº 10.741, de 2003, regulamentando a obrigatoriedade da veiculação, pelas emissoras de rádio e televisão, de conteúdos informativos sobre o processo de envelhecimento e voltados para as pessoas idosas;
- Projeto de Lei nº 2.500, de 2019: institui a Semana Nacional do Envelhecimento Ativo, a ser realizada anualmente na semana do dia 1º de outubro, Dia Nacional do Idoso;
- Projeto de Lei nº 2.559, de 2019: institui, em todo território nacional, o Programa “Idosos em Ação” para capacitar, reinserir os idosos no mercado de trabalho e promover o envelhecimento ativo e a inclusão social; e
- Projeto de Lei nº 3.322, de 2019: acrescenta inciso ao art. 7º da Lei nº 9.615, de 1998, que “institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências”, para dispor sobre o incentivo da prática esportiva de idosos.

As exceções ficam por conta do art. 5º do PL nº 9.529, de 2018, que determina que o *“Poder Executivo regulamentará esta Lei em 90 dias”*, e do art. 8º do Substitutivo aprovado pela CCTCI, referendado pela CIDOSO, que dispõe que o *“Poder Executivo regulamentará o art. 3º desta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias”*, por ambos violarem o princípio da separação de poderes (CRFB/88, art. 2º), razão por que exige a apresentação de uma emenda supressiva para corrigir aludido vício.

Feitas essa ressalva, as proposições se revelam compatíveis, *formal e materialmente*, com a Constituição de 1988.

No tocante à juridicidade, qualificam-se como normas jurídicas, porquanto (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito, (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. São, portanto, jurídicos o Projeto de Lei nº 7.347, de 2017, seus apensos e o substitutivo aprovado.

Por fim, e no que pertine à técnica legislativa e à redação:



- 1) PL nº 7.347, de 2017 (principal): seu art. 1º não indica o objeto e o âmbito de aplicação da lei, conforme exigido pela LC nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Ademais, não constam o “NR” após as modificações apontadas, o que pode ser feito na redação final.
- 2) PL nº 8.717, de 2017: seu art. 1º não indica o objeto e o âmbito de aplicação da lei, conforme exigido pela LC nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;
- 3) PL nº 9.528, de 2018: não possui reparos;
- 4) PL nº 9.529, de 2018: não possui reparos;
- 5) PL nº 9.628, de 2018: não possui reparos;
- 6) PL nº 2.500, de 2019: seu art. 1º não indica o objeto e o âmbito de aplicação da lei, conforme exigido pela LC nº 95, de 26 de fevereiro de 1998;
- 7) PL nº 2.559, de 2019: não possui reparos;
- 8) PL nº 3.322, de 2019: não possui reparos;
- 9) Substitutivo aprovado na CCTCI, referendado pela CIDOSO: os “NRs” devem ser inseridos em cada alteração de dispositivo, conforme exigido pelo art. 12, inciso III, alínea c, da LC nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, correção essa que pode ser feita na redação final.

Posto isso, votamos (i) pela **constitucionalidade, juridicidade** e de **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 7.347, de 2017, com a emenda abaixo; (ii) pela **constitucionalidade, juridicidade** e de **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 8.717, de 2017, com a emenda abaixo; (iii) pela **constitucionalidade, juridicidade** e de **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 9.528, de 2018; (iv) pela **constitucionalidade, juridicidade** e de **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 9.529, de 2018, com a emenda abaixo; (v) pela **constitucionalidade, juridicidade** e de **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 9.628, de 2018; (vi), pela **constitucionalidade, juridicidade** e de **técnica**



legislativa do Projeto de Lei nº 2.500, de 2019, com a emenda abaixo; (vii) pela **constitucionalidade**, **juridicidade** e de **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 2.559, de 2019; (viii) pela **constitucionalidade**, **juridicidade** e de **técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 3.322, de 2019; e pela **constitucionalidade**, **juridicidade** e de **técnica legislativa** do Substitutivo adotado pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), com a subemenda abaixo.

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2023.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-19972



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 7.347, DE 2017**

Altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que "Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências", e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que "Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências", para dispor sobre medidas de promoção do envelhecimento ativo.

EMENDA Nº 2023

Dê-se ao art. 1º do PL nº 7.347, de 2017, a seguinte redação, renumerando-se os demais artigos:

"Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, que "Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências", e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que "Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências", para dispor sobre medidas de promoção do envelhecimento ativo."

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2023.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-19972



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 8.717, DE 2017**

Assegura ao idoso acolhimento em equipamento público de assistência social (Espaço de Convivência do Idoso) no período que especifica e dá outras providências.

EMENDA Nº 2023

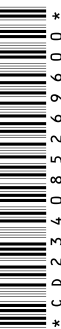
Dê-se ao art. 1º do PL nº 8.717, de 2017, a seguinte redação, renumerando-se os demais artigos:

"Art. 1º Esta Lei assegura ao idoso acolhimento em equipamento público de assistência social (Espaço de Convivência do Idoso) no período que especifica e dá outras providências."

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2023.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-19972



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 9.529, DE 2018**

Assegura ao idoso acolhimento em equipamento público de assistência social (Espaço de Convivência do Idoso) no período que especifica e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA Nº 2023

Suprima-se o art. 8º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 9.529, de 2018, adotado pela CCTCI.

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2023.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-19972



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 2.500, DE 2019**

Institui a Semana Nacional do
Envelhecimento Ativo.

EMENDA Nº 2023

Dê-se ao art. 1º do PL nº 2.500, de 2019, a seguinte redação,
renumerando-se os demais artigos:

"Art. 1º Esta Lei institui a Semana Nacional do Envelhecimento
Ativo."

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2023.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-19972



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.347, DE 2017
ADOTADO PELA CCTCI.**

Institui a Política Nacional de Promoção ao Envelhecimento Ativo; altera a Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.

EMENDA SUPRESSIVA Nº 2023

Suprima-se o art. 5º do Projeto de Lei nº 9.529, de 2018.

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2023.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2023-19972

