

ASSISTÊNCIA AO IDOSO E O ACESSO ÀS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA

ASSISTANCE TO THE ELDERLY AND ACCESS TO LONG-TERM INSTITUTIONS

*Carla Roberta Ferreira Destro**

*Vladimir Brega Filho***

RESUMO

O objetivo do trabalho é analisar as políticas públicas de assistência social voltadas à população idosa. O crescente número de idosos no país exige a atuação do Estado na implementação de serviços públicos. O destaque será dado às instituições de longa permanência, responsáveis pelo atendimento asilar e de saúde do idoso, buscando garantir vida digna a essa parcela da população. Demonstrar-se-á que o Estado não possui instituições assistenciais suficientes para atender a demanda, de modo que o atendimento também é oferecido pela rede privada. O estudo avaliará que, na hipótese de o idoso não poder custear sua moradia, caberá ao Estado ampará-lo, de maneira integral ou parcial, conforme a necessidade, porque o dever estatal decorre de norma constitucional, refletida em diversas normativas infraconstitucionais, sendo a obrigação solidária entre os entes federados. A pesquisa se desenvolveu utilizando-se do método dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica, baseada no levantamento doutrinário e jurisprudencial.

Palavras-chave: Idoso; Instituição de longa permanência; Benefício assistencial; Estatuto do Idoso. Responsabilidade do Estado.

ABSTRACT

The paper aims to analyze social assistance for the elderly. The growing number of elderly people in the country requires the State the implemen-

* Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Pós-Graduada em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente. E-mail: carladestroadv@gmail.com.

** Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa, Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru – SP. Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: bregafilho@uol.com.br.

tation of public policies. It will be highlighted the long-term institutions, responsible for offering home care, health care and accompanying the elderly. It will be demonstrated that the State does not have yet sufficient assistance institutions to meet the demand, so the service is also offered by the private field. This paper will be evaluating the cases where the elderly cannot afford to pay for their housing, it will be up to the State to provide full or partial protection, as the need arises. The State duty derives from the constitutional law, reflecting in several infraconstitutional regulations, and the joint liability among the federative entities. The research was developed using deductive method, bibliographic research technique, and it was based on the survey of doctrines and jurisprudential analysis.

Keywords: Elderly; Institution of long stay; Benefit support; Statute of the Elderly; Responsibility of the State.

INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade, os anciãos de determinadas comunidades eram considerados os guardiões da história e os donos das principais decisões envolvendo seus integrantes. Eram a representação das tradições e das condutas éticas e morais, recebendo, por esse motivo, reverência e respeito dos mais novos. Esta realidade, porém, em muitos momentos, não se verifica na sociedade moderna. Baseada no imediatismo, nas relações fluidas e na ideia de produtividade e ganhos financeiros, a sociedade evoluiu nas áreas de tecnologia e ciência, prolongando a vida de seus integrantes, mas regrediu em aspectos morais e de respeito ao outro. Explica-se: vive-se cada vez mais com menos dignidade, ou seja, o idoso, no momento em que deixa de contribuir com sua força física e mental para o desenvolvimento social e econômico, passa a ser considerado elemento desnecessário, que demanda cuidados e gera mais problemas do que ganho, ônus que a sociedade e a família não estão dispostos a dispender¹.

Segundo dados recentes da agência de notícias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil atingiu em 2017 a marca de 30,2 milhões de idosos. O aumento em cinco anos foi de 4,8 milhões de novos idosos, representado um crescimento de 18% desse grupo etário. As mulheres são maioria expressiva nesse grupo, com 16,9 milhões (56% dos idosos), enquanto os homens idosos são 13,3 milhões (44% do grupo)². O aumento significativo dos idosos

¹ Em complemento, “[...] a sociedade só se preocupa com o indivíduo na medida que quer eles rendam [...]. Enquanto não compreendermos o que é a condição dos velhos, não podemos contentar-nos em reivindicar uma ‘política de velhice’ mais generosa, uma elevação das pensões, habitações sadias, lazeres organizados. É todo o sistema que está em jogo, e a reivindicação só pode ser radical: mudar de vida”. BEAUVOIR, Simone de. *A Velhice*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990, p. 664-665.

² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. Editoria: Estatísticas Sociais. 26 abr. 2018.

está ligado intimamente ao aumento da expectativa de vida, bem como a queda da taxa de filhos (fecundidade), uma realidade mundial³.

Diante dos dados apresentados, várias ponderações se apresentam, como a necessidade do aumento considerável de investimentos para a prestação de serviços assistenciais e médicos à população idosa. Além disso, como já destacado, a população idosa sofre com o preconceito e o descaso, muitas vezes demonstrado na própria relação familiar, resultando, não raras vezes, na necessidade de acolhimento institucional desse idoso.

O presente trabalho dedicou-se a analisar a prestação do serviço de assistência social ao idoso, com destaque para o funcionamento e a importância das instituições de longa permanência (ILP) no processo de acolhimento e cuidado do idoso sem condições de permanecer com sua família. Destaca-se que a análise se voltou aos idosos incluídos nos critérios para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, V, da Constituição Federal, bem como no art. 20, da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei n. 8.742/1993), ou seja, os idosos com mais de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A colocação do idoso em ILP é exceção, dando-se preferência às relações familiares. Nos casos em que a colocação se mostra a única possibilidade, o benefício social concedido ao idoso poderá ser utilizado para custear seu atendimento na instituição. O problema que se pretendeu solucionar neste estudo é: como se dará o custeamento do acolhimento do idoso com menos de 65 anos, que preenche os requisitos para ser destinatário do BPC, mas não poderá recebê-lo antes do critério legal cronológico? Fato é que a ausência do benefício social inviabilizará, em muitos casos, a colocação do idoso na ILP.

Destarte, o presente ponto norteou o desenvolvimento da pesquisa, que se desenvolveu inicialmente com a análise da assistência social e do idoso no Brasil. Posteriormente, debruçou-se especificamente na questão da colocação dos idosos

Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em: 15 nov. 2018.

³ “No que concerne especificamente ao Brasil, a partir da década de 1960 houve um significativo declínio na taxa de fecundidade de sua população. Atribui-se esse fenômeno a muitos fatores, dentre eles ao acesso, por parte da população feminina, a informações concernentes a métodos contraceptivos e à mudança da estrutura familiar imposta pela industrialização. Associada a isso, a tecnologia médica começou a se fazer presente, com mais intensidade, no cotidiano da população carente, especialmente por meio das várias campanhas de vacinação, que contribuíram para diminuir e, até mesmo, erradicar, graves doenças que vitimavam os brasileiros. Com isso, a população deixou de correr alguns graves riscos de morte prematura, passando a viver mais”. RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Curso de direito do idoso*. Série IDP. São Paulo: Saraiva, 2014, E-book.

(sem condições de permanecer no seio familiar e de manter-se sem auxílio) na ILP, destacando-se importância do BPC, bem como a responsabilidade do Estado na viabilização dessa forma de acolhimento.

A metodologia empregada na pesquisa foi a dedutiva, com pesquisa essencialmente bibliográfica, destacando-se a análise de doutrina especializada e periódicos científicos, assim como de decisões jurisprudenciais.

O DIREITO FUNDAMENTAL À ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA QUANTIFICAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO

Antes de adentrar especificamente na temática da assistência social, necessário se faz analisar a ideia de que a assistência social pode ser caracterizada como um serviço público. Para isso, inicialmente trataremos brevemente dos elementos que configuram tal serviço.

De maneira geral, a doutrina não é unânime na formação do conceito de serviço público, mas é possível perceber a repetição de três características: a prestação do serviço se dá pelo Estado, de forma direta ou indireta⁴; o serviço deve ser destinado ao atendimento das necessidades coletivas; e, o respeito, em regra, ao regime jurídico de Direito Público, havendo situações em que o regime pode ser híbrido (com interferência de regras do direito privado, como nos casos de prestação indireta do serviço público por concessionárias e permissionárias). Vejamos as considerações de Carvalho:

Tem-se um quadro em que o Estado assume a titularidade de determinadas atividades, submetendo-as a um **regime jurídico especial**, de modo a **atender a necessidades básicas da sociedade**. Em harmonia, Ruy Cirne Lima atribui ao “serviço público” um caráter “existencial” relativamente à sociedade, ou havido como tal em dado momento histórico, devendo ser prestado a seus componentes de **forma direta ou indireta** pelo Estado ou por outra pessoa administrativa⁵. (destaque nosso)

Interessante constar, que todos os serviços públicos deverão ser prestados de acordo com os critérios estabelecidos pelo art. 6º, § 1º, da Lei n. 8.987/95, ou

⁴ A colocação apresentada pode ser observada no art. 175, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual os serviços públicos podem, na forma da lei, ser ofertados diretamente pelo Estado ou de forma indireta, por meio de permissões e concessões a empresas privadas (respeitando-se, nesse caso, obrigatoriamente as regras das licitações).

⁵ CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. *Regulação de serviços públicos na perspectiva da Constituição econômica brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 50.

seja, de forma adequada, em condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade de tarifas.

Para Meirelles, o conceito deve ser entendido de forma ampla, de modo que serviço público será “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.⁶

Na mesma toada, segue Di Pietro afirmando que serviço público será “[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”⁷.

É possível perceber, diante dos conceitos apresentados, que os serviços poderão ser prestados pelo Estado de forma direta ou indireta, visando a melhor eficiência. Não é de se duvidar que a demanda social por vezes é excessiva ao Estado. Nesse sentido as considerações de Costa e Gofman:

Diante da demonstração de fragilidade por parte do modelo Social, surgiram novos elementos no processo de transformação do Estado: a inclusão do princípio democrático, oportunidade em que passou a se defender a maior participação da sociedade “no processo político, nas decisões governamentais e no controle da Administração Pública”, e, também o princípio da subsidiariedade, que “restringe a atuação do setor público, de um lado, ao incentivo e ao fomento da atividade individual e dos pequenos grupos, criando condições propícias à ação social; e, de outro, quando a sociedade se mostrar incapaz de satisfazer seus próprios interesses, à ajuda ou auxílio material, sem que a intervenção, contudo, se estenda além da necessidade averiguada”.

É nesse contexto de transformações que foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que **passou a permitir que determinados serviços, classificados como não exclusivos, fossem prestados tanto pelo Estado quanto pela iniciativa privada**. Servem como exemplo destes tipos de serviços públicos as atividades relacionadas “ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde”.⁸

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 387.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 106.

⁸ COSTA, Ilton Garcia da; GOFMAN, Bruno. As Parcerias com as Organizações Sociais e a Fiscalização por Parte do Ministério Público. In: *Revista Aporia Jurídica* (on-line). Revista Jurídica do Curso de Direito da Faculdade Cescage. 5. ed., v. 1 (jan/jul-2016). p. 157-173. Disponível em: <http://www.cescage.com.br/revistas/index.php/aporiajuridica/article/viewFile/38/37>. Acesso em: 17 nov. 2018, p. 161.

Segundo o art. 6º da Constituição Federal de 1988⁹, a assistência aos desamparados é considerada direito social. Em complemento à norma constitucional, a Lei Orgânica da Assistência Social prevê, em seu art. 1º, que a assistência social é direito de todo cidadão e dever do Estado, devendo ser realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. Cabe destacar que a assistência tem caráter não contributivo¹⁰, ou seja, as medidas de assistência são realizadas pelo Estado sem que exista qualquer contribuição pelo idoso¹¹.

Assim, é possível concluir que a assistência social é direito constitucional fundamental, que se materializa, sem qualquer contrapartida do beneficiário, por meio da prestação de serviços públicos, que poderão ser prestados pelo Estado ou por particulares. Nas palavras de Pontes:

A assistência social será prestada de forma articulada entre todas as esferas de Poder e em conjunto com outras políticas públicas. Em sendo política pública, a assistência é apenas uma vertente da responsabilidade do Estado para com o cidadão. Assim, para a garantia do mínimo existencial, aquela deve ser prestada de maneira articulada com as outras políticas sociais como a saúde, a educação, a moradia, entre tantas outras.¹²

Para finalizar a análise inicial, cabe referência ao RDC n. 283/2005 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa¹³ (Regulamento técnico para estabelecer o padrão mínimo de funcionamento das Instituições de Longa Permanência para Idosos), que nas suas justificativas deduz a “necessidade de

⁹ Interessante destacar o texto constitucional, sendo o qual “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição”. (grifo nosso)

¹⁰ Vejamos a previsão do art. 203 da Constituição Federal de 1988: “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 [...]”. (destaque nosso)

¹¹ Tal característica diferencia a assistência social da previdência social, conforme ensinamento de Pontes: “[...] A aposentadoria é um benefício da Previdência Social, devendo esta ser entendida como um sistema de prestação mediante o qual as pessoas amparadas adquirem certos direitos (prestações ou benefícios) em troca de certos deveres (pagamento das contribuições). E por assistência social, deve-se entender uma série de medidas que os governos adotam em favor das pessoas necessitadas sem se exigir dessas, qualquer contribuição como requisito para o gozo do benefício concedido”. PONTES, Patrícia Albino Galvão. Arts. 33 e 34. In: PINHEIRO, Naide Maria (Coord.). *Estatuto do Idoso comentado*. 2. ed. rev. atual. ampl. Campinas/SP: Servanda, 2008, p. 245.

¹² PONTES, op. cit., p. 246.

¹³ BRASIL. Anvisa. *Resolução RDC n. 283*, de 26 de setembro de 2005. Aprova o Regulamento Técnico que define normas de funcionamento para as Instituições de Longa Permanência para Idosos. D.O.U. Poder Executivo, de 27 de setembro de 2005.

qualificar a *prestação de serviços públicos e privados* das Instituições de Longa Permanência para Idosos” (destaque nosso). Destarte, declara e qualifica expressamente a ILP como prestação de serviços públicos e privados.

Assim, é possível concluir que a assistência social é serviço público, podendo ser prestado pelo Estado ou pelo particular, sob a fiscalização do Estado, devendo respeitar as características de adequação, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade de tarifas (art. 6º, § 1º, da Lei n. 8.987/95).

QUEM É O IDOSO NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 230, declarou ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado o amparo às pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. O constituinte se preocupou, conforme se observa, com a tutela da pessoa idosa, mas sem delimitar o conceito do destinatário da tutela, ou seja, sem delimitar quem seriam os idosos dignos da proteção constitucional.

O conceito de idoso foi apresentado pelo Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), no seu art. 1º. O critério adotado pelo legislador foi o cronológico, de modo que será considerada idosa a pessoa de idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. O conceito ainda é objeto de muitas críticas, pois não seria capaz de considerar características individuais importantes, como as condições sociais, econômicas e psíquicas¹⁴.

Bezerra apresenta as seguintes ponderações ao avaliar o critério adotado pelo Estatuto:

Observa-se que o legislador elegeu o critério cronológico para estabelecer quem seria considerado idoso para os efeitos da presente lei. Optou, portanto, pelo que parece ser o mais objetivo dos critérios, sendo de fácil comprovação. Porém, em alguns casos, distancia-se do mais justo, máxime em um país como o Brasil onde, em virtude da grande extensão territorial, da diversidade econômico-social existente, tem o seu povo uma gama de características regionais peculiares, como é o caso de parte dos habitantes do sertão nordestino que, muitas vezes, têm um

¹⁴ Para Zimerman: “Velho é aquele que tem diversas idades: a idade do seu corpo, da sua história genética, da sua parte psicológica e da sua ligação com a sociedade. É a mesma pessoa que sempre foi. Se foi um batalhador, vai continuar batalhando; se foi uma pessoa alegre, vai continuar alegrando; se foi uma pessoa insatisfeita, vai continuar insatisfeita; se foi ranzinza, vai continuar ranzinza”. ZIMERMAN, Guite I. *Velhice*: aspectos biopsicossociais. 1. reimpr. Porto Alegre: Artmed, 2005, p. 19.

envelhecimento precoce, apresentando maior debilidade física diante de suas condições de vida (pobreza) e de trabalho (grande exposição ao sol no desenvolvimento de suas atividades no campo), por exemplo¹⁵.

Para Camarano, o grupo social “idoso”, portanto, mesmo quando definido apenas pela idade, não se refere apenas a um conjunto de pessoas com muita idade, mas a pessoas com determinadas características sociais e biológicas:

O limite etário seria o momento a partir do qual os indivíduos poderiam ser considerados “velhos”, isto é, começariam a apresentar sinais de incapacidade física, cognitiva ou mental, o que os torna, neste aspecto, diferentes dos indivíduos de menor idade. Porém, acredita-se que “idoso” identifica não somente indivíduos em um determinado ponto do ciclo de vida orgânico, mas em um determinado ponto do curso de vida social, pois a classificação de “idoso” situa os indivíduos em diversas esferas da vida social, tais como o trabalho, a família etc. (Camarano e Medeiros, 1999).¹⁶

Apesar das críticas, o legislador nacional optou pelo critério cronológico com o objetivo de facilitar a identificação e a concessão de direitos aos idosos. Assim, tal critério delimitará o perfil do indivíduo mais vulnerável, que demandará atenção do Estado e da sociedade.

O IDOSO E AS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA (ILP)

Com o crescimento da população idosa no país, decorrente do aumento da expectativa de vida e da queda da taxa de fecundidade feminina, se intensifica a necessidade de interferência do Estado no oferecimento de amparo à essa população que, em determinadas circunstâncias, não recebe acolhimento da própria família.

Segundo Ramos, ao avaliar o envelhecimento da população brasileira:

[...] é correto afirmar-se que o processo de envelhecimento da população brasileira foi um tanto quanto artificial, uma vez que não decorreu de políticas sanitárias, característica de países hoje considerados desenvolvidos, mas principalmente da tecnologia médica, que em nada melhorou as condições de saneamento básico, água potável e condições habitacionais da população. Ora, não dispendo o Brasil de políticas públicas eficientes e sérias voltadas a beneficiar toda a sua população, **encontra-se**

¹⁵ BEZERRA, Rebecca Monte Nunes. Art. 1º. In: PINHEIRO, Naide Maria (Coord.). *Estatuto do Idoso Comentado*. 2. ed. rev. atual. ampl. Campinas/SP: Servanda, 2008, p. 34.

¹⁶ CAMARANO, Ana Amélia. *Estatuto do idoso: Avanços com contradições*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1.840. Brasília: Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013, p. 10-11.

despreparado para lidar com o fenômeno do envelhecimento, que trouxe consigo os grandes problemas sociais que não foram resolvidos nas fases anteriores da existência dessa mesma população que envelheceu, de forma que a situação se agrava a cada dia, pois **os recursos se mostram cada vez mais escassos para resolver problemas que se sobrepõem**.¹⁷ (destaque nosso)

Diante da ausência de um crescimento programado, acompanhado de políticas públicas e de programas para atendimento da população idosa, resta ao Brasil a união de esforços (entre família, sociedade e Estado) para conseguir atender essa demanda. Ao Estado, considerado o agente principal, pois responsável pela implementação das políticas públicas, caberá ofertar a assistência, refletida principalmente na concessão de benefícios financeiros, bem como nos serviços de moradia, saúde e no acompanhamento do idoso.

Cabe ressaltar, que a preferência de toda a legislação brasileira que trata dos direitos dos idosos é a permanência na sua família¹⁸. A prioridade será sempre auxiliar a família no amparo e no acompanhamento do idoso, sem que os vínculos se percam. Em situações excepcionais, porém, a colocação do idoso em instituição de atendimento é necessário, como nos casos em que o idoso não possui familiares conhecidos, quando a família não possui estrutura física e econômica para realizar os cuidados necessários, bem como em casos de maus-tratos e abandono¹⁹.

O idoso nestas condições será acolhido em uma instituição de longa permanência. A ILP se originou na ideia dos asilos, inicialmente dirigidos à população carente que necessitava de abrigo, fruto da caridade cristã diante da ausência ou insuficiência das políticas desenvolvidas pelo Estado. O que diferencia a ILP dos asilos é a forma de atendimento ofertado ao idoso, destacando-se a preocupação com a saúde, o bem-estar físico e psíquico, a inclusão e participação social, e estímulo, sempre que possível, das relações familiares²⁰.

¹⁷ RAMOS, op. cit., *E-book*.

¹⁸ É o que prevê o art. 230, § 1º, da Constituição Federal: “os programas de amparo aos idosos serão executados **preferencialmente em seus lares**” e o art. 3º, § 1º, V, do Estatuto do Idoso: “**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”. (grifo nosso)

¹⁹ Tal ideia é reforçada pelo art. 37 e § 1º do Estatuto do Idoso: “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”.

²⁰ “[...] Na prática das instituições estas se autodenominam asilos, residências para idosos, casas de repouso, casas geriátricas, entre outras (Herédia *et al.*, 2004), terminologia também da

O envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida de pessoas com redução da capacidade física, cognitiva e mental requerem que os asilos deixem de fazer parte apenas da rede de assistência social e integrem a rede de assistência à saúde, ou seja, ofereçam algo mais que um abrigo²¹⁻²².

A conexão existente entre a ILP e os asilos (vinculados a ideia de acolhimento de pessoas em situação de abandono e pobreza), porém, gera certo preconceito ao atendimento ofertado pela ILP. Vejamos as considerações de Camarano:

Reconhece-se que, no Brasil, recorrer a instituição de longa permanência é uma atitude polêmica carregada de preconceito. A valorização negativa é muito forte quando a decisão pela institucionalização é tomada pela família (Alcântara, 2004). [...] A institucionalização era reflexo da pobreza individual e familiar, e o termo asilo cristalizou-se como sinônimo de instituição para idosos pobres.²³

Apesar da visão originariamente negativa da ILP, as alterações dos arranjos familiares, principalmente decorrentes da autonomia e da atuação da mulher (antes responsável pelo cuidado do lar, dos filhos e dos mais velhos) no mercado de trabalho²⁴, fizeram surgir os idosos sem família, sem cuidador ou com problemas de relacionamento familiar e, conseqüentemente, a necessidade de locais para acolhimento. Outro ponto que também contribuiu para a melhor aceitação e o surgimento de novas instituições é aumento da expectativa de vida e da necessidade de cuidados de saúde. Portanto, não há dúvida de que o serviço oferecido pela ILP passou a ser essencial no acolhimento e cuidado do idoso.

linguagem coloquial. Segundo Born e Boechat (2002), é provável que os termos asilo e instituição asilar continuem a ser empregados devido à manutenção do caráter assistencial que ainda prevalece na maioria delas”. CAMARANO, Ana Amélia. Instituições de Longa Permanência e Outras Modalidades de Arranjos Domiciliares para Idosos. In: NERI, Anita Liberalleso (Org.). *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições SESC-SP, 2007, p. 175.

²¹ “Distinguem-se, obviamente, as entidades não asilares, ou seja, nas quais os idosos não residem, ou sequer pernoitam, sendo utilizadas apenas como centro de convívio de idosos, durante o dia, como, por exemplo, os Centros de Convivência (Cecon), que são locais destinados à permanência diurna do idoso, desenvolvendo-se atividades físicas, laborativas, recreativas, culturais, associativas e de educação à cidadania”. FREITAS JUNIOR, Roberto Mendes de. *Direitos e garantias do idoso: doutrina, jurisprudência e legislação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. E-book.

²² CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 233-235 jan./jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982010000100014&script=sci_arttext&lng=pt. Acesso em: 01 out. 2018, p. 233-235.

²³ CAMARANO, 2007, p. 173.

²⁴ “Tradicionalmente, a mulher sempre foi responsável pelo cuidado da casa, dos velhos e das crianças da família. Com a evolução social, ela passou a ter novas funções e a trabalhar fora. O homem, por sua vez, não preencheu esse espaço [...]”. ZIMERMAN, op. cit., p. 63.

No que se refere a natureza da ILP, esta poderá ser pública, privada, filantrópica ou mista. Segundo o RDC n. 283/2005, da Anvisa:

3.6 – Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) – instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinada a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade e dignidade e cidadania.²⁵

Os recursos financeiros para manutenção da instituição terão origens variadas, de acordo com a característica da ILP. As instituições filantrópicas, por exemplo, recebem suporte financeiro dos familiares ou dos próprios residentes (aposentadoria ou benefício social), financiamento público e também recursos próprios. É importante destacar, que o suporte estatal pode ser também com fornecimento de medicamentos e de serviços médicos. O mesmo ocorre com a participação privada (que pode também se dar por trabalho voluntário ou por estagiários vinculados a instituições de ensino).

Conforme se destacou, a ILP poderá cobrar pelo atendimento do idoso²⁶. Esta cobrança não poderá exceder a 70% (setenta por cento) dos valores percebidos pelo idoso (em caráter previdenciário ou assistencial), conforme se observa no art. 35, do Estatuto do Idoso:

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. (destaque nosso)

Apesar do texto legal afirmar ser a cobrança facultativa, a maioria das instituições filantrópicas realizam a cobrança do custeio pelo idoso. Não há que se negar que a manutenção dessas instituições é extremamente custosa, sendo

²⁵ Anvisa, op. cit.

²⁶ Paiva destaca que a cobrança só poderá acontecer em instituições privadas, pois o Estado deverá oferecer o acolhimento sem qualquer custo ao idoso. PAIVA, Uliana Lemos de. Arts. 35 e 36. In: PINHEIRO, Naide Maria (Coord.). *Estatuto do Idoso comentado*. 2. ed. rev. atual. ampl. Campinas/SP: Servanda, 2008, p. 257-258.

insuficiente em muitos casos o repasse de verba pública e a contribuição de voluntários. Acontece, porém, que a cobrança gera um problema de colocação daquele idoso necessitado e sem possibilidade de contribuição, nos casos em que há ausência de vaga ou da própria existência de instituição pública.

O legislador constitucional garantiu no art. 203, V, da Constituição Federal, ao tratar da assistência social, o valor de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com 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. O direito elencado no dispositivo constitucional, o chamado benefício de prestação continuada²⁷, foi regulado pela Lei Orgânica da Assistência Social (art. 20) e previsto pelo Estatuto do Idoso (art. 34):

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 que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

[...]

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

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. (grifos nosso)

Conforme se observa, o benefício assistencial só poderá ser concedido ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, sem meios para prover sua própria subsistência, nem de tê-la provida pela sua família. Destarte, o legislador infraconstitucional criou uma exceção ao critério cronológico utilizado pelo Estatuto do Idoso (60 anos)²⁸.

²⁷ “Pode ser definida como a prestação assistencial vitalícia de pagamento continuado, não reeditável nem substituidora dos salários, incompatível com a percepção de remuneração ou renda, devida ao maior de 65 anos incapaz de prover sua subsistência habitual ou de tê-la assegurada pela família”. MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários ao Estatuto do Idoso*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 87.

²⁸ “*Vinícius Pacheco Fluminho* enxergou inconstitucionalidade no art. 34 da Lei n. 10.741/03, quando ela exige 65 anos de idade para a concessão da prestação prevista, porque o próprio art. 1º dessa lei garante que é idoso quem tem mais de 60 anos de idade (*Estatuto do Idoso: inconstitucionalidade do artigo 34 e seus reflexos no benefício assistencial da LOAS. Revista de Direito Social*, Notadez, Porto Alegre, n. 16, 2004, p. 60-67). A despeito do seu encaminhamento, julgamos que a idade de 60 anos diz respeito a todas as oportunidades em que a lei não fixar outro prazo, somente isso”. MARTINEZ, op. cit., p. 21.

A exceção legal leva ao seguinte quadro: o indivíduo será considerado idoso, para todos os efeitos legais, aos 60 (sessenta) anos, inclusive para ser acolhido em uma ILP, mas só terá direito ao benefício assistencial aos 65 (sessenta e cinco) anos. Assim, o principal destinatário da ILP, ou seja, o idoso carente, sem família e sem meios para suprir as próprias necessidades básicas, poderá se deparar com a situação de não acolhimento por impossibilidade de custear sua estadia.

Diante deste quadro, duas alternativas surgem. A primeira seria a proposição de alteração legislativa, para criação de critérios para a concessão excepcional do BPC a idosos entre 60 e 65 anos. Em casos de miserabilidade e ausência de família ou de condições para amparo do idoso, bem como da deficiência no atendimento público, seria possível a concessão do BPC ao idoso, viabilizando o custeio de sua permanência na instituição privada. Outra alternativa, seria a responsabilização do Estado pela ausência de políticas de atendimento ao idoso, obrigando-o a custear a permanência do idoso em instituição privada, até o surgimento de vagas no sistema público. Sobre essa possibilidade trataremos adiante.

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM ILP

Conforme já destacado, o idoso carente deverá ser encaminhando para atendimento em instituição pública, quando houver. Não havendo vaga ou instituição de caráter público, o idoso deverá ser alocado em instituições privadas. Se o idoso puder custear o atendimento com seu benefício assistencial ou previdenciário (até 70%), este valor será utilizado e eventualmente complementado pelo Estado. Não havendo como o idoso custear o atendimento, o valor deverá ser integralmente de responsabilidade do Estado. Parte-se da premissa de que é responsabilidade do Estado oferecer o amparo para o idoso em situação de pobreza ou carência.

Se o idoso e seus familiares não tiverem condições financeiras e ele não for beneficiário da Previdência ou da Assistência Social, o Estado deverá subvencionar a entidade assistencial que o acolher para compensar a despesa de custeio que ela tiver com a assistência que lhe dispensar.²⁹

O atendimento ao idoso é preocupação também da Lei n. 8.842/1994 (Política Nacional do Idoso), que prevê a garantia dos direitos de cidadania efetiva na sociedade, viabilizando a autonomia e a integração social, bem como promover o bem-estar e o direito à vida, colocando estes como deveres do Estado e da

²⁹ FRANCO, Paulo Alves. *Estatuto do Idoso anotado*. 2. ed. rev. ampl. atual. Campinas/SP: Servanda, 2005, p. 68.

família. Além disso, há a proibição de qualquer tipo de discriminação às pessoas com idade avançada, bem como inicia a difusão de conhecimentos sobre o processo de envelhecimento para a população brasileira.

No que se refere à assistência social, prescreve o art. 10 (inc. I), da Política Nacional do Idoso, ser competência dos órgãos e entidades públicos: 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; e, *estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso* (destaque nosso), como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros.

Percebe-se, que é obrigação do Estado, de forma direta ou indireta, ofertar o atendimento adequado e digno ao idoso.

Neste ponto, destaca-se, como exemplo, decisões judiciais que reconheceram a responsabilidade do Estado no amparo ao idoso. O primeiro caso trazido para análise ocorreu no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em sede de Agravo de Instrumento, em ação movida pelo Ministério Público contra as filhas e o Município de Ijuí, em favor da idosa Nercília F., havendo a confirmação da decisão do juiz singular no sentido de obrigar o Município a custear a estadia da idosa em instituição de longa permanência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MEDIDA DE PROTEÇÃO PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FAVOR DE IDOSO. INTERNAÇÃO EM ENTIDADE DE LONGA PERMANÊNCIA. OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO DE ASSEGURAR AO IDOSO, COM ABSOLUTA PRIORIDADE, A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À VIDA, À SAÚDE, À ALIMENTAÇÃO E À DIGNIDADE. 1. Nos termos do art. 230 da Constituição Federal, o Estado – aí compreendido em sentido lato – tem o dever de amparar as pessoas idosas, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. Igualmente, o art. 3º da Lei n.º 10.741/2003 também estabelece ser obrigação do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade e ao respeito, dentre outros, de modo que compete ao Poder Público **garantir aos idosos o direito a moradia digna, inclusive em entidade de longa permanência**, quando verificada inexistência de grupo familiar, casa-lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família (art. 37, § 1º, Lei n.º 10.741/2003). 2. No caso, apesar de a idosa possuir duas filhas que poderiam, em tese, auxiliar financeiramente a genitora, descaberia atribuir, desde logo, a estas duas filhas – que, apesar de demandadas, ainda nem sequer foram citadas – a responsabilidade pelo custeio do acolhimento da idosa junto à entidade de longa permanência, porquanto tal proceder significaria deixar de prestar a assistência integral devida à idosa ao menos até que fossem as requeridas localizadas e... cita-

das. Desse modo, sobretudo visando proteger os interesses da idosa e considerando que, nos termos do art. 3º da Lei n.º 10.741/2003, também **constitui obrigação do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida e à saúde, sendo obrigação do Estado tornar efetiva a garantia da proteção desses direitos, impõe-se a manutenção da decisão agravada, que determinou o acolhimento da idosa em entidade de longa permanência a expensas do Município recorrente.** NEGARAM PROVIMENTO. UNÂNIME. (Agravado de Instrumento n. 70067131110 (nº CNJ: 0398489-67.2015.8.21.7000), Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 18/02/2016)³⁰. (destaque nosso)

Veja-se que, apesar de se verificar a existência de familiares, o Poder Judiciário se posicionou no sentido de responsabilizar o Município, ainda que momentaneamente e em caráter emergencial (pelo menos até a localização e a verificação de possibilidade financeira das filhas da idosa) pelo acolhimento da idosa. É de se perceber na decisão, a preocupação do nobre julgador com a necessidade imediata de acolhimento e acompanhamento. Não havendo dúvida sobre a responsabilidade do Estado na tutela do idoso, melhor obriga-lo ao custeio, sob pena de riscos à vida e saúde da idosa.

O segundo caso trazido a baila se refere a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Apelação Cível, em ação movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Município de Presidente Prudente, em favor da idosa Odete Maria da Silva Maximiano. O Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso do Município, nos seguintes termos:

APELAÇÃO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER PARA APLICAÇÃO DE MEDIDA PROTETIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO. Idosa em situação de abandono que necessita de cuidado integral. Auxílio familiar insuficiente. **Dever do Município de prover asilo.** Estatuto do idoso. Sentença de procedência mantida. Recursos oficial e de apelação desprovidos.³¹ (destaque nosso)

Cabe destaque as considerações apresentadas pelo r. Relator da Apelação acima referida, ao tratar da responsabilidade dos entes federados pelo fornecimento do serviço de saúde:

³⁰ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravado de Instrumento n. 70.067.131.110. Agravante: Município de Ijuí. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Luiz Felipe Brasil Santos. Data de Julgamento: 18/02/2016, Oitava Câmara Cível. Data de Publicação: *Diário da Justiça*, 22/02/2016.

³¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1010918-36.2015.8.26.0482. Apelante: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Marcelo Semer. Décima Câmara de Direito Público, Julgado em 20/03/2017.

É desnecessário o chamamento ao processo do Estado de São Paulo, uma vez que **os três entes federativos são os destinatários da norma contida na primeira parte do artigo 196 da Constituição Federal** (“A saúde é direito de todos e dever do Estado”). Em consequência, **as prestações decorrentes desse dispositivo podem ser exigidas de qualquer delas**. Nesse sentido, o RE 195.192/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, j. 22.02.2000, e os seguintes julgados das Câmaras de Direito Público deste Tribunal: Ap. 852.278.5/4, 3ª C., Rel. MARREY UINT, j. 21.01.2009; Ap. 799.860.5/5, 7ª C., Rel. NOGUEIRA DIEFENTHALER, j. 8.09.2008; Ap. 848.532.5/0, 8ª C., Rel. RUBENS RIHL, j. 14.01.2009; Ap. 815.324.5/4, 9ª C., Rel. SERGIO GOMES, j. 28.01.2009; Ap. 836.191.5/0, 11ª C., Rel. PIRES DE ARAÚJO; Ap. 852.002.5/6, 13ª C., Rel. IVAN SARTORI; e, desta 10ª Câmara, as Apelações n. 603.084.5/7, Rel. URBANO RUIZ, j. 19.01.2009, e n. 856.744.5/0, Rel. ANTONIO CARLOS VILLEN, j. 9.02.2009. **Essa orientação encontra-se pacificada neste Tribunal de Justiça, com a aprovação da Súmula n. 37 pelo C. Órgão Especial, segundo a qual “a ação para o fornecimento de medicamento e afins pode ser proposta em face de qualquer pessoa jurídica de Direito Público Interno”.**³² (destaque nosso)

Portanto, o direito à saúde é responsabilidade solidária da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme art. 196 e seguintes da Constituição Federal de 1988. Não bastasse a obrigação dos serviços de saúde, há a obrigação constitucional e infraconstitucional de amparo e cuidado da pessoa idosa, conforme já destacado. De acordo com as características analisadas quando se tratou da ILP, não há dúvida de que uma de suas funções será o fornecimento de atendimentos de saúde. Assim, descabida a alegação dos entes federados de ausência de responsabilidade por se referir a direito sem previsão legal de fornecimento. Havendo indicação e necessidade no caso concreto de se acolher o idoso em instituição assistencial, inafastável a responsabilidade do Estado (implementando-se de forma solidária entre os entes federados).

No que se refere à legitimidade do Ministério Público para defesa dos direitos dos idosos, registra-se que o Estatuto do Idoso expressamente reconhece tal competência, afirmando, em seu art. 74, I, ser competência do Ministério Público a instauração 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. Tal dispositivo, em seu inciso VIII, também destaca a competência do Ministério Público na inspeção de entidades públicas e parti-

³² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1010918-36.2015.8.26.0482. Apelante: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Marcelo Semer. Décima Câmara de Direito Público, Julgado em 20/03/2017.

culares de atendimento (como é o caso da ILP), podendo adotar medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas³³.

A atuação do Ministério Público na fiscalização da ILP visa a melhora do atendimento oferecido à população idosa, mas também o controle e a contenção de instituições clandestinas, conforme destaca Beré:

De fato, malgrado a previsão contida no Estatuto do Idoso no sentido de que o idoso tem preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas e destinação privilegiada de recursos públicos (art. 3º, inc. II e III), quando se trata de instituições de longa permanência para idosos a presença do estado é insignificante, não sendo a demanda suprida por instituições filantrópicas. A carência de serviços públicos ou filantrópicos, o aumento da expectativa de vida e consequente aumento do número de idosos gera uma procura por aquele serviço que acaba sendo suprida pela iniciativa privada, que oferece serviços de diversos níveis de qualidade, em diversas faixas de preço. Tais serviços são prestados por empresas regularmente constituídas e registradas na Junta Comercial, por empresários individuais regulares e, também, por pessoas que atuam em absoluta informalidade, com casas de repouso totalmente clandestinas³⁴.

Na ausência de instituições de acolhimento custeadas pelo Estado ou filantrópicas, a família acaba utilizando de serviços com preços atrativos. A procura estimula o surgimento de instituições desqualificadas e despreparadas para o serviço de saúde e acompanhamento do idoso. Cabe ao Ministério Público zelar pelos interesses da população idosa, inviabilizando o funcionamento dessas instituições.

CONCLUSÃO

O crescimento da população idosa é realidade no Brasil e no mundo. A melhoria nos tratamentos de saúde, as campanhas de prevenção e vacinação, bem como a diminuição de nascimentos (reflexo dos novos arranjos sociais, principalmente do novo papel assumido pela mulher), contribuíram para essa situação.

³³ A atuação do Ministério Público está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 129. A defesa de direitos e interesses difusos ou coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos também está prevista nos arts. 81, parágrafo único e 82, I, do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90).

³⁴ BERÉ, Cláudia Maria. *Atuação do Ministério Público em Defesa da Pessoa Idosa*. 09 de dezembro de 2012. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID. Disponível em: <http://www.ampid.org.br/v1/atuacao-do-ministerio-publico-em-defesa-da-pessoa-idosa/>. Acesso em: 08 dez. 2018.

A sociedade e o Estado, em contrapartida, não se prepararam para receber a população idosa. Com a idade surgem as vulnerabilidades físicas e psíquicas, alimentando novas demandas médicas, novos cuidados e novas preocupações. Disso decorre que a família precisará de amparo para acompanhar essa nova realidade, a sociedade deverá se restabelecer para receber dignamente a população idosa, e o Estado deverá investir em políticas assistenciais voltadas ao amparo financeiro, médico e social.

Destacou-se no trabalho, que a família deverá ser a melhor alternativa para permanência da pessoa idosa. Os laços familiares deverão, sempre que possível, serem preservados. Em situações excepcionais, porém, onde a permanência no lar familiar não for possível, o idoso poderá ser encaminhado para as instituições de longa permanência, mantidas pelo Estado ou por particulares.

Caberá à instituição assistencial oferecer serviços de acompanhamento, estadia, saúde e bem-estar, permitindo a vida digna e plena da pessoa idosa. Quando o serviço assistencial for ofertado pelo Estado, deverá ser gratuito. Já o atendimento privado e filantrópico poderá ser custeado pelo idoso, que contribuirá com até 70% (setenta por cento) de seu benefício assistencial ou previdenciário.

A questão que se trabalhou foi a de que o idoso só terá direito ao benefício assistencial (que poderá se destinar ao custeio da ILP) ao 65 (sessenta e cinco) anos, mas poderá ser recebido em uma ILP aos 60 (sessenta) anos, critério legal adotado para conceituar a pessoa idosa. Isso nos leva a possibilidade de um idoso financeiramente e socialmente hipossuficiente, sem família e sem meios para suprir as próprias necessidades básicas, não ser acolhido por impossibilidade de custear sua estadia (evidentemente que nos casos onde não há ILP mantida pelo Estado, situação comum, registra-se).

Para tal quadro analisou-se duas possibilidades. A mais difícil delas, pois demandaria a atuação do Poder Legislativo, seria a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (art. 20) e do Estatuto do Idoso (art. 34), para inserir critérios excepcionais que permitiriam a concessão do BPC ao idoso entre 60 e 65 anos. Os critérios como a miserabilidade, a ausência de familiares e a deficiência de vagas ou de instituições assistenciais públicas, poderiam justificar a concessão do benefício assistencial para custeio da estadia do idoso em ILP privada.

Outra alternativa, inclusive já adotada em algumas decisões judiciais, seria a responsabilização do Estado pela ausência de políticas de atendimento ao idoso, obrigando-o a custear a permanência do idoso em instituição privada, até o surgimento de vagas no sistema público. O amparo do Estado poderia ser integral, nos casos em que o idoso não preenche os requisitos para recebimento do BPC, ou parcial, quando necessário complementar o valor, pois insuficiente o valor do benefício.

O que se pode concluir, diante de tudo que foi apresentado, é que o idoso não pode sofrer com a omissão do Estado na implementação de políticas e ser-

viços públicos. A obrigação de tutela do idoso é ordem do legislador constitucional, reproduzida em normas infraconstitucionais, não cabendo qualquer justificativa em contrário, ainda que baseada em limites orçamentários (reserva do possível).

A sociedade ainda precisa evoluir no sentido de respeitar e valorizar a população idosa, que ao contrário do que se prega, não perde seu valor social com a idade. A força produtiva é transformada em força humana, em valores e ensinamentos, que podem e devem ser aproveitados. Uma sociedade que não respeita seus idosos não respeita a si mesmo, não valoriza sua própria história. Enquanto as transformações culturais demoram a acontecer, a população idosa cresce e precisa de amparo, papel que cabe à família, à sociedade e ao Estado, que atuará na ausência dos demais.

REFERÊNCIAS

- BEAUVOIR, Simone de. *A velhice*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.
- BERÉ, Cláudia Maria. *Atuação do Ministério Público em defesa da pessoa idosa*. 09 de dezembro de 2012. Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID. Disponível em: <http://www.ampid.org.br/v1/atuacao-do-ministerio-publico-em-defesa-da-pessoa-idosa/>. Acesso em: 08 dez. 2018.
- BEZERRA, Rebecca Monte Nunes. Art. 1º. In: PINHEIRO, Naide Maria (Coord.). *Estatuto do Idoso comentado*. 2. ed. rev. atual. ampl. Campinas/SP: Servanda, 2008.
- BRASIL. Anvisa. Resolução RDC n. 283, de 26 de setembro de 2005. *Aprova o Regulamento Técnico que define normas de funcionamento para as Instituições de Longa Permanência para Idosos*. DOU. Poder Executivo, de 27 de setembro de 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1988.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 8 dez. 1993.
- BRASIL. Lei n. 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*. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 5 jan. 1994.
- BRASIL. Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003. *Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 3 out. 2003.
- BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, de 12 set. 1990. Edição extra e retificado em 10 jan. 2007.
- CAMARANO, Ana Amélia. Instituições de Longa Permanência e Outras Modalidades de Arranjos Domiciliares para Idosos. In: NERI, Anita Liberalesso (Org.). *Idosos no*

Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições SESC-SP, 2007.

CAMARANO, Ana Amélia. *Estatuto do idoso: Avanços com contradições*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1.840. Brasília: Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

CAMARANO, Ana Amélia; KANSO, Solange. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. *R. Bras. Est. Pop.*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 233-235 jan./jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-30982010000100014&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 01 out. 2018.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. *Regulação de serviços públicos na perspectiva da Constituição econômica Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COSTA, Ilton Garcia da; GOFMAN, Bruno. As parcerias com as organizações sociais e a fiscalização por parte do Ministério Público. *Revista Aporia Jurídica (on-line)*. *Revista Jurídica do Curso de Direito da Faculdade Cescage*. 5. ed., v. 1 (jan./jul.-2016). p. 157-173. Disponível em: <http://www.cescage.com.br/revistas/index.php/aporiajuridica/article/viewFile/38/37>. Acesso em: 17 nov. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRANCO, Paulo Alves. *Estatuto do Idoso anotado*. 2. ed. rev. ampl. atual. Campinas/SP: Servanda, 2005.

FREITAS JUNIOR, Roberto Mendes de. *Direitos e garantias do idoso: doutrina, jurisprudência e legislação*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. *E-book*.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017. Editoria: Estatísticas Sociais. 26 abr. 2018. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em: 15 nov. 2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Comentários ao Estatuto do Idoso*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

PAIVA, Uliana Lemos de. Arts. 35 e 36. In: PINHEIRO, Naide Maria (Coord.). *Estatuto do Idoso comentado*. 2. ed. rev. atual. ampl. Campinas/SP: Servanda, 2008.

PONTES, Patrícia Albino Galvão. Arts. 33 e 34. In: PINHEIRO, Naide Maria (Coord.). *Estatuto do Idoso comentado*. 2. ed. rev. atual. ampl. Campinas/SP: Servanda, 2008.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Curso de direito do idoso*. Série IDP. São Paulo: Saraiva, 2014. Recurso online.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento n. 70.067.131.110*. Agravante: Município de Ijuí. Agravado: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Luiz Felipe Brasil Santos. Data de Julgamento: 18/02/2016, Oitava Câmara Cível. Data de Publicação: *Diário da Justiça*, 22/02/2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. *Apelação Cível n. 1010918-36.2015.8.26.0482*.

Apelante: Prefeitura Municipal de Presidente Prudente. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Marcelo Semer. Décima Câmara de Direito Público, Julgado em 20/03/2017.

SANTOS, Silvana Sidney Costa. Concepções teórico-filosóficas sobre envelhecimento, velhice, idoso e enfermagem gerontogeriatrica. *Revista Brasileira de Enfermagem – REBEn*. Brasília, 2010, nov-dez 63(6), p. 1035-1039. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reben/v63n6/25.pdf>. Acesso em 17 nov. 2018.

ZIMERMAN, Guite I. *Velhice: aspectos biopsicossociais*. 1. reimp. Porto Alegre: Artmed, 2005.

Data de recebimento: 17/12/2018

Data de aprovação: 29/01/2019