

O Ministério Público e a Fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos – um pouco da experiência do Estado do Rio de Janeiro

Cristiane Branquinho Lucas (*)

Nos dias de hoje muito se fala do atual cenário populacional, sendo constatada importante mudança na denominada pirâmide etária que ganhou nova forma diante da diminuição da taxa da natalidade e aumento da população idosa (aqueles acima de 60 anos) que, segundo estudos do IBGE, em 2050 já será maior do que a população das pessoas que possuem até 14 anos¹.

O crescimento do número de idosos, somado ao aumento da sua longevidade nos leva a algumas reflexões sobre as questões de cuidado, em especial em relação aos mais velhos, onde constatamos um maior grau de dependência, seja pela demência, incluindo a prevalência da doença de Alzheimer, seja por outra causa de limitação ou perda da capacidade de realizar as atividades básicas e instrumentais da vida diária, faltando ao familiar, em muitos casos, o conhecimento qualificado para o oferecimento do cuidado necessário nesta etapa de vida.

Outros fatores objeto de reflexão e discussão são os novos arranjos familiares. É percebido um aumento de idosos sendo cuidados por pessoas igualmente idosas, como também familiares sem condições de oferecer a atenção necessária a seus pais, avós, tios, seja porque trabalham, seja por morarem distantes de seus parentes (em outras cidades ou até em outros países), ou por possuírem filhos que também demandam cuidados ou até mesmo por estes não possuírem vínculos de afinidade e afetividade com aquele que necessita de algum tipo de auxílio, muitas vezes em tempo integral, crescendo, a cada dia, o número de idosos que residem só.

Apesar destas circunstâncias e da atual realidade que reflete em muitos casos a impossibilidade do cuidado por parte dos familiares ou a ausência destes, a Constituição Federal, no § 1º do artigo 230 prevê que “os programas de amparo aos idosos serão preferencialmente executados em seus lares”, desconsiderando que outros espaços possam se constituir como locais de cuidados muito mais qualificados.

O Estatuto do Idoso reforça a ideia de que o primeiro responsável pelo cuidado é a família. Basta observar o § 1º, do artigo 3º que nos diz que se deve priorizar o atendimento do

¹ <http://www.sdh.ov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadosobreoenvelhecimentoonoBrasil.pdf>

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, como também o § 1º, do artigo 37 desta lei ²que estabelece que “a assistência integral na modalidade de entidade de longa permanência será prestada quando verificada a *inexistência de grupo familiar, casa lar, abandono ou carência de recursos financeiros próprios ou da família*”.

Mas é este mesmo Estatuto que reconhece a utilidade das Instituições de Longa Permanência de Idosos (ILPIs), criadas para prestar relevantes serviços, tendo importante função social no acolhimento institucional fora das famílias.

Pensando na oferta de um serviço de qualidade, o legislador decidiu regulamentar o funcionamento destas instituições, tendo o Estatuto do Idoso, no capítulo II, do artigo 48 ao 51, detalhado alguns dos seus deveres, sendo editado, no ano de 2005, a Resolução 283 pela Agência Nacional da Vigilância Sanitária, outro dispositivo que também normatiza estas atividades.

Além disso, Estados e municípios editam normas que disciplinam esses serviços. Tomando como exemplo o Estado e o município do Rio de Janeiro, foram editadas, respectivamente, a Lei Estadual 3.875/02 e a Resolução SMS n.º 2.719/15, existindo, em relação à primeira, projeto de lei que a altera em curso na ALERJ.

Visando dar efetividade às normas que disciplinam a atuação das entidades de acolhimento das pessoas idosas, a lei decidiu enumerar aqueles que devem fiscalizá-las, encontrando-se ao lado da Vigilância Sanitária e dos Conselhos dos Idosos, o Ministério Público (artigo 52 do Estatuto do Idoso).

É também previsto no Estatuto do Idoso, na parte que trata das atribuições do Ministério Público, artigos 73 a 77, o dever de inspecionar as ILPIs e de adotar as medidas administrativas e judiciais necessárias à remoção das irregularidades verificadas, enfatizando a referida norma que o promotor de justiça terá livre acesso a toda entidade de atendimento aos idosos, não podendo ser vedado o seu ingresso na instituição, ainda que sua ida ao local não tenha sido previamente comunicada.

Interessante notar que pelo menos desde o ano de 1993, quando foi editada a lei que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, existe a previsão de que cabe ao Ministério Público a fiscalização dos estabelecimentos que abriguem idosos (artigo 25, inciso VI, da Lei 8.625/93).

² Lei 10.741/03

Não bastassem as legislações já citadas indicando a obrigatoriedade do Ministério Público de fiscalizar as ILPIs, o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Resolução 154 de 2017 onde “dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais das pessoas idosas residentes em Instituições de longa permanência”.

Com esta Resolução o CNMP criou parâmetros para a atividade fiscalizatória do Promotor de Justiça, estabelecendo, por exemplo, que cada ILPI deverá ser visitada *pelos* menos uma vez ao ano tendo, inclusive, elaborado um manual de atuação funcional para tratar do tema.

Preocupado com uma atuação uniforme por parte de seus membros, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro elaborou um Roteiro de Atuação para o exercício de sua atividade fiscalizatória em relação aos serviços de Acolhimento Institucional de Longa Permanência para Idosos no território de sua atribuição. Esta decisão partiu da certeza de que a fiscalização com critérios definidos traz clareza, transparência, segurança e maior compreensão por parte das ILPIs sobre a atuação dos promotores de justiça, os quais visam garantir a efetividade dos direitos dos idosos nestes espaços.

Além disso, criou-se o MID (módulo do idoso), um sistema informatizado onde constam informações sobre todas as ILPIs conhecidas em nosso Estado, sendo este sistema continuamente alimentado a cada nova informação obtida através da fiscalização da instituição ou pelo envio de relatórios de outros órgãos como a vigilância sanitária, conselhos do idoso e conselhos regionais como o de enfermagem, nutrição, etc.

Para uma melhor didática, nosso roteiro dividiu a atividade fiscalizatória em três eixos centrais: o primeiro referente aos itens de constituição formal próprios das pessoas jurídicas e aqueles peculiares às ILPIs; o segundo destacando os recursos humanos e o terceiro abordando as características e conteúdos próprios do serviço de acolhimento institucional prestado aos idosos.

Em relação ao primeiro eixo, a instituição deve demonstrar organização e apresentar, em pastas próprias, a documentação que a constitui e aquelas exigidas para sua regularidade. Deve estar atenta para aqueles documentos que necessitam de renovação, tendo sempre em mãos o comprovante de seu requerimento.

Quanto ao segundo eixo, referente aos profissionais que trabalham nas ILPIs, além de verificar se estão em número suficiente de acordo com a legislação vigente, é preciso que os mesmos exerçam especificamente suas atividades.

Assim, além do que estabelecem as normas que disciplinam a atuação dos profissionais nestes espaços, é preciso que haja “a adequação do recurso humano existente ao serviço efetivamente prestado na ILPI inspecionada levando-se em conta aspectos do contexto institucional que influenciem diretamente sobre o quantitativo e o perfil da equipe necessária, como por exemplo, o número de pessoas acolhidas, o grau de dependência dos idosos, as características dos imóveis (muitos com dois pavimentos), a oferta de atividades que exijam profissionais com qualificação específica, dentre outros detalhes do serviço de acolhimento ofertado, esperando-se que exista uma justa proporção entre as demandas existentes na instituição e os recursos humanos disponíveis.” (Roteiro de Atuação: O Ministério Público e a Fiscalização do Serviço de Acolhimento Institucional de Longa Permanência para Idosos – ano 2015)

Vale pontuar a existência de um projeto em curso, idealizado pela equipe técnica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), com a finalidade de mapear o número de profissionais do serviço social e da psicologia e verificar as atividades por eles exercidas nas instituições localizadas no município do Rio de Janeiro.

Ainda quanto aos recursos humanos, outro elemento importante para o oferecimento de um serviço de qualidade é o compromisso que toda a instituição deve ter com a capacitação contínua de seus profissionais que deverão se organizar para a realização de cursos externos e reuniões periódicas visando a discussão e estudo de questões internas e sobre envelhecimento. Além disso, no que se refere às normas e rotinas técnicas estabelecidas no item 5.3.3 da Resolução 283/05 da Anvisa, a instituição deverá realizar treinamento dos funcionários com responsabilidade para a execução das tarefas ali especificadas.

Em relação ao terceiro eixo, no que diz respeito às características e conteúdos próprios do serviço de acolhimento prestado, o roteiro elaborado pelo MPRJ destaca a necessidade de uma criteriosa atenção por parte do Promotor de Justiça quanto à avaliação do contrato de prestação de serviços, do plano de trabalho, do plano de atendimento individual ao idoso e do plano de atendimento integral a sua saúde.

Quanto à obrigatoriedade do contrato de prestação de serviços cuja previsão está nos artigos 35, caput e inciso I do artigo 50, ambos do Estatuto do Idoso, este deverá ser sempre assinado pela pessoa idosa, ou, em caso de falta de capacidade para a prática dos atos da vida civil, por seu representante legal. Sendo o idoso capaz o familiar poderá assinar conjuntamente o contrato, com delimitação de responsabilidades, sempre que este familiar se apresente como responsável financeiro. O referido contrato deverá conter o preço (exceto no

caso de instituições públicas), as características do serviço, exclusões de cobertura (exemplo disso muitas vezes são os medicamentos, serviços de fisioterapia, fonoaudiologia, passeios externos, etc.), além dos direitos e deveres de ambos os contratantes.

Em maio de 2017, substituindo a Resolução CNDI n.º 12/2008, o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso estabeleceu, através da Resolução n.º 33/17, diretrizes e parâmetros para a regulamentação do artigo 35 da Lei n.º 10.741/03 (Estatuto do Idoso), dispondo sobre os contratos de prestação de serviços de toda entidade de longa permanência, ou casa lar, com a pessoa idosa.

De forma a auxiliar na organização institucional, o plano de trabalho mencionado no item 5.1.1 da Resolução 283/05 da Anvisa e no inciso II do artigo 48 do Estatuto do Idoso é um importante instrumento de detalhamento das rotinas e objetivos da instituição, com as especificações sobre os trabalhos desenvolvidos diariamente por todos os profissionais que ali estão, devendo certas atividades realizadas nas instituições e inseridas neste plano de trabalho serem planejadas em parceria e com a participação efetiva dos idosos (item 5.1.2 da Resolução 283/05), ocasião em que deverão ser descritos os objetivos, periodicidade e o público das atividades a serem executadas, de modo a favorecer, mais tarde, a avaliação das facilidades e dificuldades operacionais e de atendimento encontradas.

Visando proporcionar um atendimento individualizado de qualidade, temos dois instrumentos que devem ser elaborados pela ILPI, o plano individual de atendimento ao idoso e o plano de atenção integral a sua saúde.

Aqui deve-se atentar para a importância do momento do ingresso do idoso na instituição, pois é quando se inicia a estruturação do projeto de atendimento individual ao novo integrante da ILPI e de seu plano integral a sua saúde, sendo fundamental a avaliação da pessoa idosa por toda a equipe técnica (assistente social, psicólogo, médico, nutricionista, enfermeiro, dentre outros).

O primeiro deles é o plano de atendimento individual do idoso, que conterà a história de vida, características pessoais, desejos, preferências, gostos, hábitos e necessidades particulares do idoso. É a partir deste instrumento que a instituição verá o idoso de forma individualizada, organizando os seus cuidados e atividades de acordo com o seu perfil e sempre com sua participação, garantindo, assim, a sua qualidade de vida, com mais independência e autonomia, sempre que possível.

O Plano Integral à Saúde do idoso é o instrumento da equipe de saúde para identificar as necessidades específicas de cada residente e os recursos disponíveis de atendimento. Uma vez elaborado, este deverá ser atualizado periodicamente. Quanto à avaliação do grau de dependência do idoso, é necessário que se utilize de métodos gerontogerítricos, devendo constar neste plano também as patologias e medicações prescritas ao idoso, com detalhamento quanto a sua dosagem.

A instituição deverá anotar em local próprio os atendimentos e intercorrências dos idosos na área da saúde, além de suas eventuais internações, com indicação do motivo e duração, não se esquecendo de encaminhar, sempre que o idoso demandar atendimento médico, formulário com informações sobre suas patologias e medicações prescritas.

Por fim, observo que a institucionalização nunca poderá ser sinônimo de abandono, sendo a participação da família, quando houver, de extrema importância para a garantia do bem estar da pessoa idosa, devendo a instituição promover ações que efetivamente favoreçam o convívio familiar e social inclusive com pessoas mais novas, ressaltando, sempre, a importância da intergeracionalidade que favorece não só os mais velhos, mas também os mais novos, que, com este contato, se aproximarão das questões relacionadas ao envelhecimento.

Nesse aspecto, a instituição sempre deverá promover medidas efetivas de estímulo à socialização e à convivência familiar e comunitária, realizando, desde a admissão do idoso, anotações, que terão que ser atualizadas, identificando familiares, amigos próximos. Além disso, deverá desenvolver iniciativas concretas para evitar a fragilização dos vínculos, trabalhando, se for o caso, para o estabelecimento de novos vínculos sociais, afetivos e comunitários, prevenindo, assim, o isolamento e a invisibilidade social.

Saliento que dentro das medidas efetivas de estímulo à convivência familiar e social está o dever da instituição em ampliar o período de visitação, de modo a facilitar ao máximo a aproximação da família com a rotina do idoso e o ambiente em que ele vive, flexibilizando esse horário quando restar demonstrado que o familiar ou pessoa de convívio do idoso não possa estar com ele no horário de visita previamente estabelecido pela instituição.

Cabe lembrar que todas as vezes que o promotor de justiça e/ou sua equipe técnica, na visita institucional, vislumbrar uma situação individual de violação de direitos, adotará as medidas necessárias à instauração de procedimento próprio para a aplicação das medidas protetivas cabíveis, enfatizando aos gestores destas instituições a necessidade de observar a regra prevista no artigo 50, inciso XVI, do Estatuto do Idoso, que trata do dever de comunicar

ao Ministério Público, para as providências cabíveis, a situação de abandono moral ou material por parte dos familiares, e não apenas as hipóteses de não pagamento das mensalidades (abandono material), que é, na prática, geralmente o que chega ao conhecimento do Ministério Público.

Em resumo, estes são alguns dos aspectos considerados no roteiro de atuação quanto à atividade fiscalizatória das ILPIs por parte do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Conclusão:

Quando o Estado regula e fiscaliza as atividades desenvolvidas nas Instituições de Longa Permanência para Idosos, contribui para a efetivação de cuidados mais qualificados que, em muitos casos não são ou não podem ser realizados pela família por uma série de fatores, como os já apontados no texto.

Observo, no entanto, que é dever do Estado promover políticas públicas efetivas quanto aos cuidados dos idosos, *sendo percebida expressiva omissão por parte dos entes da federação*, o que se evidencia pelo reduzido número de ILPIs públicas ou conveniadas, **como também pela ausência de equipamentos de cuidados de longa duração intermediários**, que garantam a permanência do idoso em seu ambiente familiar.

Por oportuno, ressalto que segundo o que preceitua o artigo 10 da Lei 8842/94 (Política Nacional do Idoso), é competência dos órgãos e entidades públicas, na área de promoção e assistência social, entre outras coisas, “estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros”.

Soma-se a isso o contido no II Plano Decenal da Assistência Social (Resolução n.º 07/2016 do Conselho Nacional de Assistência Social), que estabelece no item 5.16 que a instituição de uma Política Nacional de Atenção às Pessoas em Situação de Dependência deve ser uma das prioridades dos gestores de Assistência Social, devendo estes se empenharem em garantir alternativas de cuidados às pessoas dependentes, inclusive idosas, viabilizando investimentos e fomentos nos serviços de proteção básica e especial de cuidado no domicílio e Centro Dia de referência, como estratégia de apoio às famílias no cuidado.

Dessa forma, sendo o cuidado um direito fundamental, deve o Estado proporcionar meios para que alternativas, além da institucionalização, sejam colocadas à disposição da sociedade, atuando de maneira que equipamentos de cuidados de longa duração

intermediários também façam parte de nossa realidade, ao lado de um número suficiente de ILPIs estatais, promovendo, assim, uma política pública de cuidados ampla e efetiva.

Referencias:

1. Lei Estadual n.º 3875/02 - <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/20420b550102662d03256be3005c6a6f?OpenDocument>;
2. Projeto de Lei 1874/16 que altera a Lei Estadual n.º 3875/02 - <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/82d5803ac12edcbd83257fcc00480073?OpenDocument&ExpandSection=-1>;
3. Resolução SMS n.º 2.719/15 - <http://www.rio.rj.gov.br/documents/4144698/c6499d43-b837-4ac8-bb21-2f0d12c3cc83>;
4. Lei 8.625/93 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm;
5. Estatuto do Idoso – Lei 10.741/03 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm;
6. Resolução 154/16 do CNMP – <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4719/>;
7. Roteiro de Atuação: O Ministério Público e a Fiscalização do Serviço de Acolhimento Institucional de Lona Permanência para Idosos – ano 2015- http://www.mprj.mp.br/documents/20184/74440/roreito_atuacao_cao_idoso.pdf;
8. NOB–SUAS-RH - http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf;
9. Resolução n.º 33/17 do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) - http://www.lex.com.br/legis_27483533_RESOLUCAO_N_33_DE_24_DE_MAIO_DE_2017.aspx;
10. RESOLUÇÃO GPGJ n.º 2.060 de 4 de agosto de 2016. Cria, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o sistema eletrônico denominado Módulo do Idoso (MID) e dá outras providências.
11. Cuidar de Idosos no contexto da família: Questões psicológicas e sociais, 3ª edição, revisada, Anita Liberalesso Neri (organizadora), Editora Alínea;

12. Política Nacional do Idoso, velhas e novas questões, Organizadoras: Alexandre de Oliveira Alcântara, Ana Amélia Camarano e Karla Cristina Giacomini, IPEA, 2016, RJ; http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28693;

13. Cuidados de Longa Duração para a População Idosa – Um novo risco social a ser assumido ? – Ana Amélia Camarano, Organizadora, IPEA – RJ; http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6586%3Acuidados-de-longa-duracao-para-a-populacao-idosa-um-novo-risco-social-a-ser-assumido&catid=166%3Adimac&directory=1&Itemid=1;

14. Manual de Atuação Funcional – O Ministério Público na Fiscalização das instituições de Longa Permanência para idosos - <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9992-manual-trata-da-atuacao-do-mp-na-fiscalizacao-das-instituicoes-de-longa-permanencia-para-idosos>;

15. II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026), Resolução CNAS n.º 07/2016. <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2016/resolucao-cnas-n-7-3.pdf/view>;

16. Pessoa Idosa Dependente – Políticas Públicas de Cuidados Intermediários ao Idoso no Brasil e a atuação do Ministério Público – Iadya Gama Maio, Juruá Editora – ano 2016.

(*) Promotora de Justiça, Titular da 5ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso da Comarca da Capital, no Estado do Rio de Janeiro, Coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência, pós-graduanda em Direitos humanos pela PUC/RJ, associada e integrante do Conselho Técnico Científico da AMPID. E-mail: clucas@mprj.mp.br