

**A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A POLÍTICA DA PESSOA DA IDOSA: 15 ANOS DO ESTATUTO DO IDOSO E A NECESSIDADE URGENTE DA IMPLANTAÇÃO, EXPANSÃO E DA QUALIFICAÇÃO DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DOS FUNDOS ESPECIAIS NO ESTADO DO CEARÁ**

Hugo Frota Magalhães Porto Neto<sup>1</sup>

SUMÁRIO: I. Introdução. II. O Ceará e a Política da Pessoa Idosa III. Uma síntese do Projeto. Conclusão.

## **I – INTRODUÇÃO**

O Brasil comemorará no dia 01 de outubro próximo o aniversário dos quinze anos do Estatuto do Idoso, veiculado pela Lei No. 10.741/2003. Alguns avanços foram percebidos, porém esses ficam eclipsados diante dos significativos desafios à plena implementação da Política da Pessoa Idosa.

A Política Nacional da Pessoa Idosa, estabelecida pela Lei No. 8842/94, tem por finalidade “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”, texto cristalizado no art. 1º do referido Diploma, ainda nos idos de 1994, portanto há mais de 24 anos.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça da 18ª PJ de Defesa da Tutela Coletiva da Pessoa com Deficiência de Fortaleza. Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público do Estado do Ceará. Membro da AMPID – Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência. Especialista em Direito Ambiental, em Sistemas Jurídicos e Criminalidade. Pós-graduado em Direito Processual e em Direito Público.

Muitos dos mentores da Política, hoje se não são pessoas idosas, se avizinham, situação, entretanto, que não assegurou uma evolução consistente e suficiente para a efetivação dos direitos desse segmento.

A mudança desse cenário parece exigir, no mínimo, a aceitação de que formamos cidadãos de forma fragmentada e frágil. A sociedade brasileira parece letárgica quanto ao processo natural e inobstaculizante do envelhecimento.

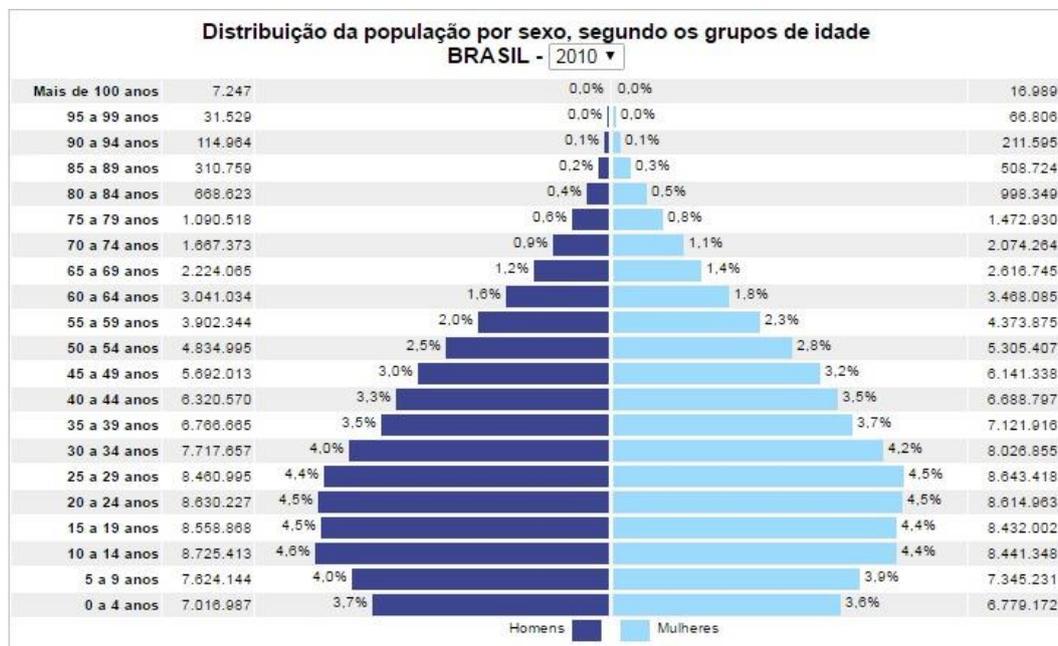
Em regra, não nos preparamos enquanto cidadãos, sociedade e Estado para os efeitos dessas transformações, tornando, em alguns momentos, letra morta o disposto no art. 3º, incisos I e II da Lei 8842/94 que assevera:

“I - a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;

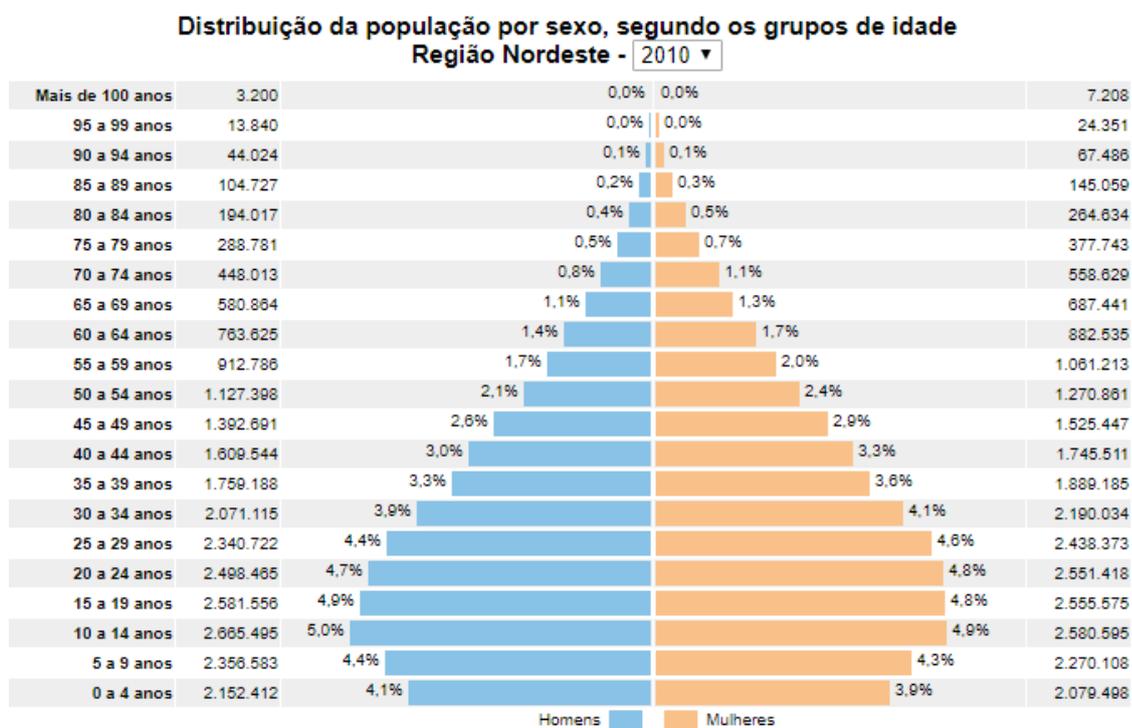
II - o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos;”

As alterações demográficas no Brasil não vêm acompanhadas das respectivas ações afirmativas. Os dados apontam para um crescimento significativo do segmento etário da pessoa idosa (acima de 60 anos) e isso se deve a inúmeros fatores, desde a queda da taxa de natalidade, incremento no desenvolvimento econômico, passando pelo aumento da expectativa de vida ante aos avanços tecnológicos na saúde.

Deixamos de ser um país com o gráfico etário na forma piramidal para um formato de pêra ou gota. O Nordeste e o Ceará acompanham a mesma tendência, conforme demonstram os dados do Censo IBGE 2010:

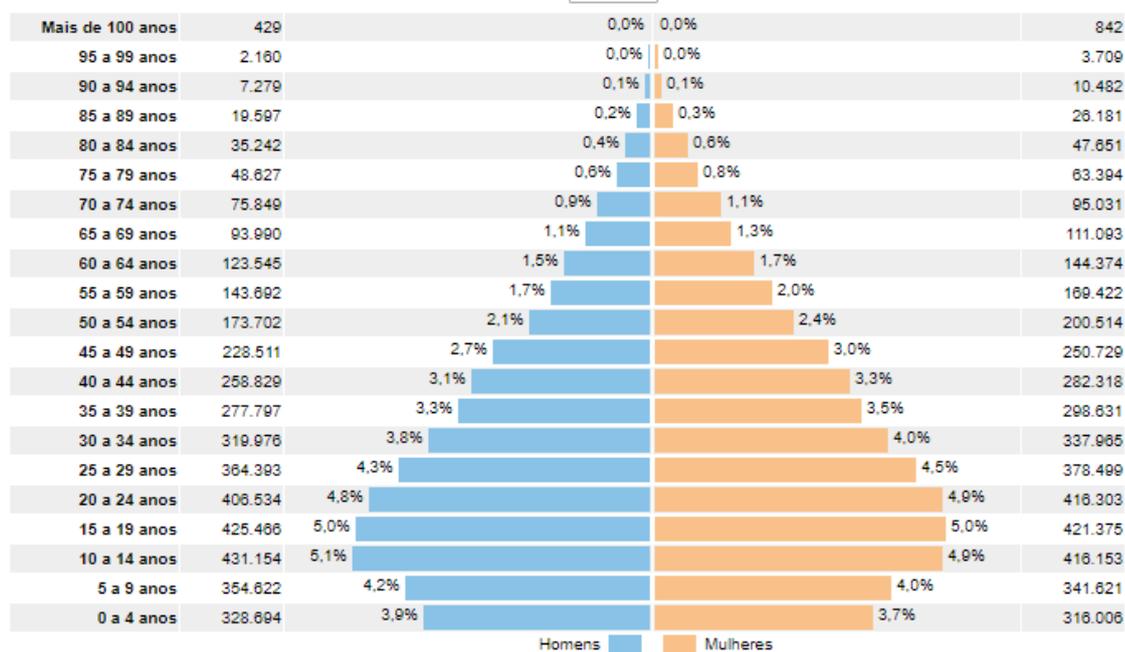


Pirâmide Etária Brasileira de acordo com o último censo IBGE, realizado em 2010



Pirâmide Etária do Nordeste de acordo com o último censo IBGE, realizado em 2010

### Distribuição da população por sexo, segundo os grupos de idade Ceará - 2010



Pirâmide Etária do Ceará de acordo com o último censo IBGE, realizado em 2010

Compreender essas transformações é pressuposto para o sucesso de qualquer política pública, principalmente quando esta se destina à um segmento que goza de prioridade legal, inclusive na sua formulação e implementação.

## II – O CEARÁ E A POLÍTICA DA PESSOA IDOSA

O Ceará possui, pelos dados do PNAD 2017 (Programa Nacional de Amostra de Domicílios), 13,7% da população no segmento etário acima de 60 anos, totalizando 1.230.000 pessoas, 168 mil a mais se comparado com os quatro anos anteriores (2012-2016).

Fato interessante é que caiu a quantidade de crianças de 0 a 9 anos, chegando em 2016 a 1.323.000 (13.9% da população total), 79.000 a menos do que em 2012, justificando o gráfico etário acima no formato de gota ou pêra.

Portanto, nascemos menos e estamos vivendo mais, fatores que deslocam um maior percentual de pessoas para os segmentos com maiores faixas etárias, exigindo dos gestores a efetivação de políticas públicas especializadas, notadamente às destinadas à saúde e à assistencial social.

Acompanhando essas mudanças, por sua vez se constata um aumento nos registros de violação de direitos contra a pessoa idosa, tendo como as modalidades mais frequentes a negligência (32.49%), a psicológica (27,08%) e a financeira (23,94%), sendo praticada na sua imensa maioria pelos próprios familiares, sendo 55% pelos filhos, conforme dados publicados pela Secretaria de Direitos Humanos/SDH – Disque 100, compilados pelo CEDI/CE (2017).

O incremento das violações não pode ter como único fundamento o aumento de pessoas na faixa etária acima de 60 anos, mas principalmente a maciça ausência de instrumentos e de políticas públicas, aliado a um maior acesso a informação da sociedade que felizmente passa a denunciar e a exigir os seus direitos.

À guisa de retratar o tema, relevante destacar que o Ceará, com mais de 8 milhões e 800 mil habitantes, possui apenas uma ILPI (Instituição de Longa Permanência) pública. Essa de gestão estadual, havendo a construção de uma outra municipal para 40 vagas em Fortaleza. As demais

são subvencionadas ou entidades empresariais, totalizando um número reduzidíssimo de vagas.

Ainda que a não institucionalização seja o espírito da política do idoso, para tanto a rede de proteção socioassistencial deve ser efetivada para dar o devido suporte, permitindo decisões outras diversas das muitas vezes observadas transferências de pessoas idosas para essa modalidade de entidade de atendimento, em regra, motivada pela ausência de outros serviços e equipamentos e/ou pelas dificuldades ou violações advindas das famílias.

Nesse contexto, até janeiro de 2018 inexistiam centros-dia da pessoa idosa no Estado do Ceará. Recentemente foi inaugurado o primeiro em Fortaleza, fruto de um trabalho das Promotorias de Justiça especializadas de Fortaleza.

Inexistem casas-lares, repúblicas ou outras modalidades de serviços e equipamentos, não sendo realidade diversa quando falamos do sistema de saúde, também bastante deficitário para atender os direitos da pessoa idosa.

A compreensão e a devida importância para essas transformações vêm sendo tanto objeto de estudo pela comunidade acadêmica, como também campo de atuação de agentes públicos e privados que se dedicam a Defesa e a Proteção dos Direitos desse segmento social, formando a base de conhecimento e as estratégias para a elaboração, expansão e aperfeiçoamento das políticas públicas destinadas à pessoa idosa, ações que urgem.

### III – UMA SÍNTESE DO PROJETO

Não se faz política pública sem recursos, por óbvio, e o correto dimensionamento e a destinação desses advêm da maturidade e do conhecimento sobre o tema, não olvidando a probidade, assegurando a elaboração eficaz das estratégias, dos planos executivos, das ações e dos instrumentos de fiscalização e controle.

Neste contexto, o Ministério Público do Estado do Ceará consorciado com diversas outras importantes instituições, prestigiando as parcerias com entes públicos e privados, lançou um projeto que visa expandir a criação dos Conselhos Municipais e dos Fundos Municipais da Pessoa Idosa, bem como promover por meio dos parceiros a capacitação dos integrantes dos colegiados, notadamente quanto à importância transformadora dos Conselhos de Direitos e também no que concerne à gestão e ao controle das ações financeiras correspondentes.

O Estado do Ceará possui 184 municípios, apresentando, até abril de 2018, o seguinte cenário<sup>2</sup>:

#### **CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DA PESSOA IDOSA**

**CMDIs ATIVOS: 110**

**CMDIs INATIVOS: 46**

**MUNICÍPIOS SEM RESPOSTA SOBRE A ATIVIDADE: 28**

---

<sup>2</sup> Fonte: Conselho Estadual da Pessoa Idosa, 2018.

**Nº MUNICÍPIOS COM LEI EDITADA: 167**

**Nº MUNICÍPIOS SEM LEI: 17**

**FUNDO MUNICIPAL DA PESSOA IDOSA**

**Nº MUNICÍPIOS COM FUNDO CRIADO POR LEI: 41**

**Nº MUNICÍPIOS COM FUNDO ATIVO: 5 (FORTALEZA, IRACEMA,  
PIQUET CARNEIRO, QUIXERAMOBIM VIÇOSA DO CEARÁ)**

**Nº MUNICÍPIOS SEM FUNDO: 143**

Faz-se relevante avançar na implantação dos referidos Conselhos de Direitos em todos os municípios do Ceará, permitindo também a expansão dos Fundos Especiais.

A formação e a capacitação dos colegiados assegurarão um diálogo mais qualificado nos municípios sobre os direitos e garantias da pessoa idosa, podendo ser estuário de vozes abalizadas, mas também parceiros do Ministério Público e dos demais órgãos voltados à defesa de Direitos Humanos.

Outrossim, importante destacar que a efetivação dos Colegiados Sociais robustece o sistema de direitos e garantias, bem como promove a consolidação do sistema legal de fiscalização das entidades de atendimento, sendo um agente relevante para a instalação e acompanhamento das atividades das ILPIs, por exemplo, principalmente diante do que estabelece o art. 52 do Estatuto do Idoso que expressamente dispõe:

“Art. 52. As entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso serão fiscalizadas pelos Conselhos do Idoso, Ministério Público, Vigilância Sanitária e outros previstos em lei.”

De outro bordo, os Conselhos da Pessoa Idosa têm a prerrogativa de deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Especial temático, por meio de um plano de atuação, sendo esse gerido por um conselho-gestor previsto pela sua lei de criação.

Coligado a esse fato, deve-se atentar para as disposições do art. 53 do Estatuto do Idoso, que alteraram o art. 7º da Lei 8842/1994 – Política Nacional do Idoso, estabelecendo:

“Art. 53. O art. 7º da Lei nº 8.842, de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º Compete aos Conselhos de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas." (NR)"

Portanto, cabem aos Conselhos de Direitos, e nos municípios aos CMDIs, acompanhar, fiscalizar e avaliar as políticas públicas da pessoa idosa e, dentre as suas entidades e instrumentos, sendo oportuno a realidade do Ceará que apresenta um cenário ainda deficitário quanto aos serviços e as entidades de atendimento, notadamente quando nos referimos às Instituições de Longa Permanência para Idoso (ILPIs) e Centros-Dia, duas das mais importantes dentro do modelo preconizado pela Resolução CNAS No. 109/2009.

O Ministério Público do Estado do Ceará vem promovendo profícua fiscalização e acompanhamento em todo o estado, tanto visando os ajustes

necessários, quanto averiguando os déficits de serviços e de equipamentos, merecendo destaque o trabalho pioneiro das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva da Pessoa Idosa da comarca de Fortaleza.

Foram registradas apenas 32 ILPIs em 20 municípios do interior. A Capital e a RMF – Região Metropolitana de Fortaleza concentram o maior número, possuindo Fortaleza 17 ILPIs.

No Ceará, 49 entidades<sup>3</sup>, entre pública e privadas subvencionadas, estão em funcionamento, número ínfimo diante dos 1.200.000 idosos no estado, situação ainda mais agravada pelo perfil sofrido do povo do semi-árido.

A magnitude do projeto restou demonstrada pela escuta pública realizada pelo FÓRUM SOCIAL promovido pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ em 2017, que apontou como uma das prioridades de atuação a implantação e a fiscalização das ILPIs e dos Centros-Dias nos municípios.

Diante da importância do tema, o projeto passou a compor o elenco das demandas do MPCE constantes no PGA – Plano Geral de Atuação do MPCE 2018-2019, onde estão aqueles que serão acompanhados pelo Núcleo de Gerenciamento de Projetos (NUGEP) do MP/CE, setor diretamente vinculado ao Procurador Geral de Justiça.

Como já mencionado, a criação, expansão e a qualificação dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa é um instrumento essencial para catalisar essas ações prioritárias.

A interiorização dos serviços e equipamentos, da política em última instância, é fator de urgência. A concentração em algumas e poucas cidades e regiões, aliada a grandes lacunas territoriais, não olvidando a ausência de vagas

---

<sup>3</sup> Dados compilados pelo Centro de Apoio Operacional da Cidadania, 2018.

nas próprias entidades existentes, compõem um cenário ainda mais gravoso e violador, não podendo o Poder Público continuar se omitindo nesse processo.

Muitos são os municípios que tem como verdadeira política o simples encaminhamento da pessoa idosa em situação de risco para centros maiores, transferindo responsabilidades, levando em conjunto o respeito e os direitos do cidadão.

A pessoa idosa ao ser institucionalizada, além de muitas vezes se afastar dos seus laços de vida, tem ainda mais agravado o seu processo de transição e obstaculizada a possibilidade de qualquer processo de reinserção familiar e/ou comunitária, visto que muitas vezes as entidades distam quilômetros da cidade-residência.

É impositivo que as entidades de atendimento estejam, em regra, próximas do cotidiano do idoso, assegurando uma maior possibilidade de retorno familiar e/ou comunitário. Trata-se de direito do idoso e não de mera faculdade do Estado.

Pessoas custodiadas pelo Estado, ante a prática de delitos, gozam desse direito. Improvável que um gestor ou uma decisão judicial venha a inobservar a garantia do cumprimento da pena perto da família do apenado.

De outro bordo, pessoas que contribuíram e contribuem para a formação do país, que possuem o direito assegurado à prioridade das políticas e do atendimento, que sempre foram cumpridores dos seus deveres, sejam “punidos” e segregados para locais distantes dos seus relacionamentos familiares e comunitários, justamente quando se encontram mais fragilizados, em situação de risco, momento ao qual o Estado deveria envidar todos os esforços e prover

todos os recursos para a devida superação Um verdadeiro contrassenso do sistema, para ser ponderado nas afirmações.

Outrossim, como supramencionado, a efetivação das políticas públicas em cada município, além da qualificação dos atores locais, não pode prescindir de recursos financeiros advindos das mais diversas fontes legais, merecendo destaque as destinações do IR – Imposto de Renda, uma das vertentes do projeto.

Consoante o art. 12, inciso da Lei 9250/1995, fica assegurada a receita ao Fundo do Idoso, conforme segue:

“Art. 12. Do imposto apurado na forma do artigo anterior, poderão ser deduzidos:

I - as contribuições feitas aos Fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso;”

As pessoas físicas podem destinar uma fração legal do imposto de renda devido aos referidos Fundos Especiais, observando-se o limite de dedução global de seis por cento, devendo ser feita no ano-calendário e informado no instante do ajuste anual, diferindo das destinações ao Fundo da Criança e do Adolescente, que podem ser feitas no momento do ajuste anual, quando o programa da Receita Federal indica o *quantum* disponível.

Essa facilidade de destinar no momento do ajuste é um fator estimulante às empresas e às pessoas físicas e que precisa ser replicado para o Fundo da Pessoa Idosa, a fim de ser mais um instrumento a promover a efetivação das políticas públicas.

Por sua vez, as pessoas jurídicas, optantes pelo lucro real, podem destinar o imposto de renda devido, em cada período de apuração, aos referidos Fundos, vedada a dedução como despesa operacional.

Nesse sentido, o art. 3º da Lei 12.213/2010 estabelece:

“Art. 3o A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto de renda devido, em cada período de apuração, o total das doações feitas aos Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais do Idoso devidamente comprovadas, vedada a dedução como despesa operacional.

Parágrafo único. A dedução a que se refere o caput deste artigo, somada à dedução relativa às doações efetuadas aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a que se refere o art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com a redação dada pelo art. 10 da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, não poderá ultrapassar 1% (um por cento) do imposto devido.”

Apenas para melhor destacar a grandeza dos números, diante dos dados encaminhados pela SUPERINTENDÊNCIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL – 3ª REGIÃO FISCAL, consoante o regramento da INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 1131, DE 20 DE FEVEREIRO DE 2011 e alterações, verificamos os seguintes potenciais de destinação do IRPF – Imposto de Renda Pessoa Física nos 10 maiores municípios do Ceará, conforme segue:



G1 (ECA / IDOSO / CULTURA / AUDIOVISUAL / DESPORTO) 6% s/IR Devido (PF)

| MUNICÍPIO              | 08. Valor Total do Imposto Devido | Destinação Máxima | Destinação Efetiva | Potencial Não Destinado | % Potencial Não Destinado |
|------------------------|-----------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| Fortaleza - CE         | 1.965.895.420,32                  | 117.953.725,22    | 1.254.171,17       | 116.699.554,05          | 98,94%                    |
| Sobral - CE            | 55.874.601,50                     | 3.352.476,09      | 34.709,15          | 3.317.766,94            | 98,96%                    |
| Juazeiro do Norte - CE | 54.513.905,54                     | 3.270.834,33      | 30.261,40          | 3.240.572,93            | 99,07%                    |
| Eusébio - CE           | 47.320.437,50                     | 2.839.226,25      | 11.564,16          | 2.827.662,09            | 99,59%                    |
| Crato - CE             | 35.136.170,71                     | 2.108.170,24      | 10.994,83          | 2.097.175,41            | 99,48%                    |
| Caucaia - CE           | 24.354.257,19                     | 1.461.255,43      | 23.953,23          | 1.437.302,20            | 98,36%                    |
| Iguatu - CE            | 14.893.675,20                     | 893.620,51        | 1.599,09           | 892.021,42              | 99,82%                    |
| Barbalha - CE          | 12.490.200,99                     | 749.412,06        | 4.975,18           | 744.436,88              | 99,34%                    |
| Maracanaú - CE         | 11.034.139,29                     | 662.048,36        | 4.327,19           | 657.721,17              | 99,35%                    |
| Quixadá - CE           | 10.238.367,10                     | 614.302,03        | 240,60             | 614.061,43              | 99,96%                    |

De igual modo, quando falamos em IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, os números do potencial de destinação são os que seguem:



(-) Fundos Nacional, Estaduais ou Municipais do Idoso (Lei nº 12.213/2010, art. 3º)

| MUNICÍPIO              | IRPJ 15%       | Destinação Máxima | Destinação Efetiva | Potencial Não Destinado | % Potencial Não Destinado |
|------------------------|----------------|-------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| Fortaleza - CE         | 470.735.181,37 | 4.707.351,81      | 1.087.011,41       | 3.620.340,40            | 76,91%                    |
| Eusébio - CE           | 57.478.207,01  | 574.782,07        | 147.433,12         | 427.348,95              | 74,35%                    |
| Caucaia - CE           | 38.442.087,52  | 384.420,88        | -                  | 384.420,88              | 100,00%                   |
| Maracanaú - CE         | 28.355.608,78  | 283.556,09        | 7.953,00           | 275.603,09              | 97,20%                    |
| Aquiraz - CE           | 13.815.388,21  | 138.153,88        | -                  | 138.153,88              | 100,00%                   |
| Juazeiro do Norte - CE | 11.558.666,73  | 115.586,67        | -                  | 115.586,67              | 100,00%                   |
| Russas - CE            | 11.476.802,27  | 114.768,02        | -                  | 114.768,02              | 100,00%                   |
| Sobral - CE            | 74.302.076,29  | 743.020,76        | 630.000,00         | 113.020,76              | 15,21%                    |
| Maranguape - CE        | 7.601.596,97   | 76.015,97         | -                  | 76.015,97               | 100,00%                   |
| Itapipoca - CE         | 7.232.845,76   | 72.328,46         | -                  | 72.328,46               | 100,00%                   |

Portanto, os municípios do Ceará não podem prescindir dessas receitas que estão sendo “devolvidas” para os cofres da União.

Por não possuírem ou não estarem com o efetivo funcionamento os Conselhos de Direitos e/ou os Fundos Especiais, pessoas físicas e jurídicas ficam impedidas de fazerem a destinação tributária, configurando uma

verdadeira negativa de recursos, muitas vezes motivada pelo desconhecimento do gestor municipal, cerceando os munícipes do direito de decidirem os rumos dos recursos e das políticas públicas da sua cidade.

A destinação não altera os valores do imposto de renda devido, mas assegura que parte desses fique nos municípios, nos cofres dos Fundos Municipais da Pessoa Idosa, servindo para a realização de ações e projetos de estrito interesse de uma cidade, distrito ou bairro, empoderando o cidadão local.

Diante do processo eleitoral que se avizinha, subtrair o direito dos munícipes em ter os recursos nos cofres locais e o poder para avaliar e decidir sobre as questões importantes da sua cidade, será objeto de reflexão do eleitor e impactar nas escolhas dos seus representantes.

A efetivação dos Conselhos Municipais da Pessoa Idosa e dos respectivos Fundos Especiais configura-se em ação catalisadora às transformações sociais que urgem, elemento importante para a efetivação dos direitos e das garantias do segmento da Pessoa Idosa em todo o Estado.

E não é só, serve como instrumento a promover uma desejada maturidade daquele município, sendo um fórum especializado para tratar a temática, propiciando aos munícipes uma melhor compreensão dos seus problemas e a busca de meio para uma auto-resolução, com os seus próprios conhecimentos e recursos.

## **CONCLUSÃO**

O projeto do MP/CE e dos parceiros tem como propósito FOMENTAR a implantação dos Conselhos Municipais da Pessoa Idosa nos municípios do Estado do Ceará, bem como dos respectivos Fundos Especiais, aliado ao correlato processo de fiscalização dos equipamentos mencionados e dos recursos que aportarão.

Além da destinação do Imposto de Renda pela Pessoa Jurídica e Física, não olvidando as outras receitas legais, o MP/CE juntamente com os parceiros pretende fomentar a destinação do imposto estadual/ICMS advindo das operações das empresas que captaram recursos do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará (FDI), que seguem regras semelhantes às da destinação do Imposto de Renda, disciplinado pelo Decreto Estadual No. 32.438/2017, que regulamenta a Lei No. 10367/1979, sendo mais uma fonte de receita para os Fundos Municipais da Pessoa Idosa.

Portanto, a criação dos Conselhos e dos Fundos Municipais da Pessoa Idosa em todo o Estado Ceará assegurará uma maior e mais ativa participação social na formação, fomento e acompanhamento das políticas públicas, seja diretamente por meio dos colegiados, seja pela destinação de valores aos Fundos Especiais, detendo o Ministério Público a nobre missão ao ser um agente indutor para essas transformações, agindo em conjunto com os demais entes públicos e privados, formando uma rede a compartilhar idéias, planos e ações, fechando o ano-debutante do Estatuto do Idoso com o respeito que nunca poderia ter sido mitigado desde o seu nascimento.