



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN
FACULDADE DE DIREITO – FAD
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

LAURA GABRIELLE DE SOUZA

**A TUTELA DAS PESSOAS IDOSAS: ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS
ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADUAL NA COMARCA DE MOSSORÓ NO PERÍODO 2020-2021**

MOSSORÓ

2021

LAURA GABRIELLE DE SOUZA

A TUTELA DAS PESSOAS IDOSAS: ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS
ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADUAL NA COMARCA DE MOSSORÓ NO PERÍODO 2020-2021

Monografia apresentada à Universidade
do Estado do Rio Grande do Norte –
UERN – como requisito obrigatório para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Prof. Ma. Cintia Sousa de
Freitas.

MOSSORÓ

2021

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

S729t Souza, Laura Gabrielle de
A tutela das pessoas idosas: análise de Procedimentos Administrativos instaurados no âmbito do Ministério Público Estadual na Comarca de Mossoró no período 2020-2021. / Laura Gabrielle de Souza. - Mossoró, 2021.
69p.

Orientador(a): Profa. M^a. Cintia Sousa de Freitas.
Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Estatuto do Idoso. 2. Ministério Público. 3. Direitos individuais indisponíveis. 4. Métodos extrajudiciais. I. Freitas, Cintia Sousa de. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

LAURA GABRIELLE DE SOUZA

A TUTELA DAS PESSOAS IDOSAS: ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS
ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADUAL NA COMARCA DE MOSSORÓ NO PERÍODO 2020-2021

Monografia apresentada à Universidade
do Estado do Rio Grande do Norte –
UERN – como requisito obrigatório para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Prof. Ma. Cintia Sousa de
Freitas.

Aprovada em: ___/___/_____.

Banca Examinadora

Prof. Ma. Cintia Sousa de Freitas.

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Prof. Me. Daniel Robson Linhares de Lima

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Prof. Me. Edigleuson Costa Rodrigues

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Dedico este trabalho aos meus pais Francisco das Chagas (*in memoriam*) e Maria Marlúcia de Souza, com todo meu amor e admiração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, pelas graças e oportunidades concedidas.

Aos meus familiares, por compartilharem palavras e ações de incentivo desde que ingressei na Faculdade de Direito, sobretudo ao meu pai, que não se encontra mais neste plano, mas sempre me apoiou e nunca deixou que faltasse nada à materialização dos meus estudos.

À Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, pelo acolhimento durante os cinco anos de graduação. Gratidão que se estende a todos os professores e servidores que contribuíram ao longo desta jornada.

À professora Cíntia Sousa de Freitas, pela orientação proporcionada e por ter acreditado na execução deste trabalho.

Ao Ministério Público do Rio Grande do Norte, pela oportunidade de estágio concedida, em especial à 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró e ao Dr. Guglielmo Marconi Soares de Castro, pelos valiosos ensinamentos transmitidos, por toda atenção dedicada e a disponibilidade em fornecer os dados para a concretização da presente pesquisa.

Aos meus amigos Rafaela e Isaac, pelo apoio, carinho e acolhimento que me deram em tantos momentos, especialmente quando estive longe de casa.

Ao meu amigo, que virou irmão, Gregório Neto, com quem tive o prazer de conviver durante toda a graduação, compartilhando os melhores e os piores momentos. É muito gratificante olhar para trás e saber que todo nosso esforço valeu a pena.

Agradeço, por fim, aos membros componentes da banca, pela solicitude em avaliar este trabalho e prestar suas valorosas contribuições.

“A velhice não é um fato estático: é o término e o prolongamento de um processo. Em que consiste esse processo? Em outras palavras, que é envelhecer? Esta ideia se acha ligada a de transformação. Mas a vida do embrião, do recém-nascido, da criança, constitui uma incessante transformação. Seremos levados a concluir, como o fizeram alguns, que nossa existência é uma morte lenta? Certamente não. Semelhante paradoxo desconhece a verdade essencial da vida: ela é um sistema instável no qual se perde e reconquista o equilíbrio a cada instante; a inércia é que é o sinônimo de morte. A lei da vida é mudar”.

(Simone de Beauvoir)

RESUMO

O aumento da expectativa de vida da população mundial despontou a necessidade de se debaterem os direitos das pessoas idosas nos sistemas de proteção dos direitos humanos. No Brasil, foram sancionados direitos em favor dos idosos na órbita jurídica, sobretudo, após a edição da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto do Idoso, sendo disposto nesta lei específica, dentre outros aspectos, que os direitos consagrados deveriam ser garantidos pela atuação de certos órgãos e instituições, dos quais se destaca o Ministério Público. Com efeito, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o desempenho da 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró na tutela dos direitos das pessoas idosas, em especial, no âmbito extrajudicial, como forma de enfatizar a realidade legal e social de proteção. Para isso, foram selecionados 58 (cinquenta e oito) Procedimentos Administrativos relativos à tutela dos direitos individuais indisponíveis instaurados no período de janeiro de 2020 a junho de 2021, compreendendo um universo de 65 (sessenta e cinco) idosos. Como metodologia de pesquisa, é empregado o método indutivo, somado a uma abordagem qualitativa e quantitativa, bem como a técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Oportunamente, a análise dos autos extrajudiciais revelou a predominância de padrões relacionados ao perfil dos assistidos, seus agressores e o espaço onde se caracterizaram os episódios de violações, sendo, respectivamente, pessoas com idade acima de 70 (setenta) anos e do sexo feminino, cujos filhos foram os mais responsáveis por lhes provocar danos, tendo no ambiente doméstico o palco do maior número das ocorrências. Ademais, a percepção da frequência dos casos e de suas resoluções demonstrou que a maioria das problemáticas acompanhadas pela referida Promotoria é resolvida a partir de um processo educativo e socializador dirigido aos longevos e aos seus familiares, objetivando, antes de tudo, a modificação da realidade de vitimização daqueles. Malgrado o fato de que uma parte dos procedimentos instaurados não constituía obrigação legal do *Parquet*, por não revelarem efetivamente situações de risco, observou-se que a Promotoria exerce um papel imprescindível na superação dos contextos de violações enfrentados por muitos dos assistidos, privilegiando-se a valorização de métodos extrajudiciais e autocompositivos para a resolução das problemáticas acompanhadas.

Palavras-chave: Estatuto do Idoso; Ministério Público; direitos individuais indisponíveis; métodos extrajudiciais.

ABSTRACT

The increase in the life expectancy of the world's population has raised the need to discuss the rights of the elderly in the human rights protection systems. In Brazil, the rights in favor of the elderly were sanctioned in the legal arena, especially after the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the Elderly, which establishes, among other things, that the rights enshrined therein should be guaranteed by the actions of certain bodies and institutions, among which is the Public Prosecutor's Office. Indeed, this research has the general objective of analyzing the performance of the 15th Prosecutor's Office of the County of Mossoró in protecting the rights of the elderly, especially in the extrajudicial sphere, as a way to emphasize the legal and social reality of protection. For this purpose, 58 (fifty-eight) Administrative Procedures were selected regarding the protection of unavailable individual rights from January 2020 to June 2021, comprising a universe of 65 (sixty-five) elders. As research methodology, the inductive method is employed, added to a qualitative and quantitative approach, as well as bibliographic and documentary research techniques. Opportunely, the analysis of the extrajudicial records revealed the predominance of patterns related to the profile of the assisted, their aggressors and the space where the episodes of violations were characterized, being, respectively, people over 70 (seventy) years old and female, whose sons were the most responsible for causing them harm, having the domestic environment as the stage for the largest number of occurrences. Moreover, the perception of the frequency of cases and their resolutions showed that most of the problems monitored by the Prosecutor's Office are solved from an educational and socializing process directed to the elderly and their families, aiming, above all, at changing the reality of victimization of those. Despite the fact that a part of the initiated procedures was not a legal obligation of the Public Prosecutor's Office, because they did not effectively reveal situations of risk, it was observed that the Public Prosecutor's Office plays an essential role in overcoming the contexts of violations faced by many of the people assisted, giving priority to the valorization of extrajudicial and self-compositional methods for the resolution of the problems monitored.

Keywords: Statute of the Elderly; Public Prosecutor's Office; unavailable individual rights; extrajudicial methods.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANG – Associação Nacional de Gerontologia

CC/02 – Código Civil de 2002

CGMP – Corregedoria-Geral do Ministério Público

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPJ – Colégio de Procuradores de Justiça

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CSMP – Conselho Superior do Ministério Público

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC – Inquérito Civil

ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos

MPRN – Ministério Público do Rio Grande do Norte

NF – Notícia de Fato

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PA – Procedimento Administrativo

PGJ – Procuradoria-Geral de Justiça

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios

PNI – Política Nacional do Idoso

SBGG – Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. O PERCURSO DE PROTEÇÃO AOS IDOSOS NA ORDEM JURÍDICA	15
2.1 Os direitos humanos das pessoas idosas	19
2.2 A tutela jurídica do idoso no Brasil.....	25
2.2.1 A Política Nacional do Idoso (PNI)	27
2.2.2 O Estatuto do Idoso	29
3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DAS PESSOAS IDOSAS	31
3.1 Atribuições institucionais	34
3.1.1 A legitimidade da atuação pelo Estatuto do Idoso	35
3.2 Os mecanismos extrajudiciais	38
3.3 O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.....	41
4. ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL	44
4.1 A pesquisa documental.....	45
4.2 Resultados e discussão	47
4.2.1 O perfil dos assistidos e os contextos de violência registrados	48
4.2.2 A atuação da 15ª Promotoria de Justiça nos procedimentos analisados	53
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS	62
ANEXOS.....	67

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico nacional, em consonância com as tratativas internacionais de direitos humanos, traz como premissa fundamental o princípio da igualdade de direitos e de tratamento perante a lei. Neste sentido, avulta-se o conceito de igualdade material, ou substancial, que determina o tratamento desigual para os casos desiguais, não constituindo diferenciações arbitrárias, mas, antes, a obediência aos pressupostos de justiça e de inclusão social.

A necessidade de proteção especial às pessoas idosas nos âmbitos jurídicos nacional e internacional parte, justamente, do reconhecimento das suas diferenças e limitações, frente a contextos sociais que discriminam e carregam imagens negativas da velhice, reduzindo-a ao fim da vida útil do ser humano e os direitos dos longevos a uma visão meramente assistencialista.

Na perspectiva internacional, a preocupação com a proteção aos idosos passou a configurar pauta específica de debates a partir da convocação de Assembleias Gerais pela Organização das Nações Unidas Geral (ONU), tendo em vista a expansão de tal contingente populacional no mundo. Validamente, as discussões evoluíram no âmbito dos Estados Nacionais e da sociedade civil, de sorte que no Brasil foram propiciados mecanismos para a promoção dos direitos deste grupo etário, mormente após a edição de textos legislativos especiais, como a Lei nº 8.842/1994, que instituiu a Política Nacional do Idoso (PNI), e a Lei nº 10.741/2003, referenciada como o Estatuto do Idoso.

No bojo dos referidos atos normativos, infere-se a necessidade da construção de políticas intersetoriais voltadas à população idosa, em atenção à sua dignidade e à viabilização do exercício dos direitos previstos legalmente. Especificamente, tem-se que o Estatuto do Idoso contemplou um sistema de garantias para a efetivação dos direitos consagrados ao seu público-alvo, com o apoio de instituições e órgãos públicos diversos, dentre os quais chama atenção o Ministério Público (ALCÂNTARA, 2016, p. 364).

Por ocasião das normativas que disciplinam a atuação no Ministério Público brasileiro, ressalta-se que o seu papel institucional está, hoje, fortemente ligado à defesa de grupos socialmente vulneráveis, dentre os quais se encontram inseridas as pessoas idosas, tanto no âmbito dos direitos e interesses coletivos, quanto dos individuais indisponíveis. Tais atribuições desenvolvidas são fruto da histórica

ampliação do seu papel institucional, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), que lhe garantiu uma ampla legitimidade ativa e interventiva.

Assim, as atividades do Ministério Público são desempenhadas de forma singular no Brasil, com o fim último na resolução de problemáticas sociais. Em relação à sua estrutura organizacional, salienta-se que pode ser Federal ou Estadual, a depender das matérias que formam o seu núcleo de competência, havendo a necessidade da sua especialização para a efetividade da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante o art. 127 do texto constitucional.

No âmbito estadual, destacam-se as Promotorias de Justiça como órgãos executivos de distinta importância na proteção dos direitos e interesses do grupo social em comento, seja no âmbito judicial ou extrajudicial, sendo orientadas nas Comarcas de maior vulto a especialização da atuação.

Assim, tem-se na Comarca de Mossoró, na arquitetura do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte (MPRN), a 15ª Promotoria de Justiça com atividades nucleares voltadas à proteção e defesa do idoso e da pessoa com deficiência, cujas atividades foram mais conhecidas a partir da realização de estágio supervisionado não obrigatório, daí surgindo o interesse para a execução da presente pesquisa.

Com efeito, este trabalho tem como objetivo geral sintetizar os principais aspectos relacionados à atuação da 15ª Promotoria de Justiça de Mossoró no desempenho das atribuições afetas à população idosa, em especial, na perspectiva extrajudicial, enfatizando a realidade legal e social de proteção a esse público. Para isso, foram selecionados como objeto de estudo Procedimentos Administrativos (PAs) relativos à tutela dos direitos individuais indisponíveis instaurados no período de 2020 a 2021, especificamente até o mês de junho deste ano, como forma de conhecer a recente atuação do órgão ministerial e atender aos interesses da pesquisa.

Além do mais, o presente estudo possui como objetivos específicos abordar o contexto histórico e jurídico de proteção aos direitos das pessoas idosas no ordenamento nacional e na perspectiva dos direitos humanos, identificar os principais instrumentos de atuação do Ministério Público Estadual na defesa do

segmento dos idosos assistidos, bem como discutir acerca da efetividade das ações ministeriais à luz dos direitos legalmente consagrados.

A metodologia escolhida e aplicada leva em consideração aspectos que se adequem à proposta, possibilitando a análise aprofundada dos objetivos apresentados. Assim, o método empregado é o indutivo que, segundo Gil (2008, p. 10-11), parte da observação de fatos ou fenômenos os quais se deseja conhecer, procedendo-se à generalização com base na relação verificada entre estes. Com efeito, da análise das atividades do Ministério Público em âmbito local, qual seja, a 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró/RN, presume-se que se possa traçar um perfil de atuação da instituição na defesa das pessoas idosas, além do fato de que a observação das realidades vivenciadas por muitos dos seus assistidos possa revelar características que, por vezes, se generalizam no cenário social de muitas regiões.

Em relação às técnicas, são utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. A primeira, conforme Gil (2002, p. 44), baseia-se em material elaborado por diversos autores, como livros e artigos científicos, de modo que o presente trabalho tem fundamento na revisão da literatura já existente sobre os direitos dos idosos e a atuação do Ministério Público para viabilizar o seu exercício. A segunda, à guisa do sobredito autor, é retirada de fontes diversificadas, que nesta pesquisa se concentram em documentos extrajudiciais oriundos da 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró.

Diante do objeto discriminado da pesquisa, entende-se, ademais, que esta compreende um enfoque qualitativo e quantitativo, isso porque do exame dos PAs oriundos da atuação ministerial são desenvolvidos gráficos e análises estatísticas acerca dos fenômenos observados, seguida da discussão teórica, com aporte na literatura especializada.

Por fim, imperioso ressaltar que esta monografia está dividida em três capítulos principais, os quais estão subdivididos em tópicos, a fim de apresentar de forma didática o objeto de estudo e, assim, favorecer a compreensão temática.

O primeiro capítulo descreve o percurso de proteção aos idosos nos âmbitos internacional e nacional, elucidando os contextos que levaram à realização de debates e à edição de documentos pelos sistemas normativos global e regional de direitos humanos, seguindo para a abordagem dos principais instrumentos legais sancionados no Brasil para a proteção do público longo.

Adiante, o segundo capítulo aborda aspectos relativos ao Ministério Público brasileiro, como o histórico institucional, as atribuições voltadas à proteção dos idosos e os instrumentos utilizados para tal finalidade.

Por fim, o último capítulo se propõe a analisar os documentos extrajudiciais da 15ª Promotoria de Justiça de Mossoró, com o escopo de discutir alguns padrões predominantes no conjunto dos casos examinados, segundo aspectos relacionados ao perfil dos assistidos, os contextos de violações de direitos observados e as ações desempenhadas pelo órgão ministerial em referência.

2. O PERCURSO DE PROTEÇÃO AOS IDOSOS NA ORDEM JURÍDICA

A igualdade privilegiada juridicamente não se reveste de forma homogênea, considerando-se que certos grupos minoritários e vulneráveis da sociedade demandam uma atenção mais acurada do Poder Público na promoção de ações que garantam a sua dignidade, ora pela edição de leis e instrumentos que atendam as suas necessidades básicas, ora pela estruturação de políticas voltadas à sua proteção e defesa.

Como consequência, o amparo fomentado pela ordem estatal é tomado por discriminações positivas e ações afirmativas. Quanto às diferenças dos grupos em comento, Mazzuoli (2019, p. 267, grifo do autor) assevera que:

Minorias são grupos de pessoas que não têm a mesma representação política que os demais cidadãos de um Estado ou, ainda, que sofrem histórica e crônica discriminação por guardarem entre si características essenciais à sua personalidade que demarcam a sua singularidade no meio social, tais como etnia, nacionalidade, língua, religião ou condição pessoal; trata-se de grupos de pessoas com uma identidade coletiva própria, que os torna “diferentes” dos demais indivíduos no âmbito de um mesmo Estado (v.g., os povos indígenas, a comunidade LGBTI, os refugiados etc.). *Grupos vulneráveis*, por sua vez, são coletividades mais amplas de pessoas que, apesar de não pertencerem propriamente às ‘minorias’, eis que não possuidoras de uma identidade coletiva específica, necessitam, não obstante, de proteção especial em razão de sua fragilidade ou indefensabilidade (v.g., as mulheres, os idosos, as crianças e adolescentes, as pessoas com deficiência, os consumidores etc.). Tais conceitos, contudo, muitas vezes se confundem, sendo certo que não raramente as minorias estão também em situação de vulnerabilidade.

Da análise da tutela jurídica de grupos vulneráveis no ordenamento nacional, em especial, no plano do direito privado, Marques e Miragem (2012, p. 125) sinalizam a necessidade de se garantir os seus direitos sob a perspectiva de suas fraquezas estruturais, individuais e coletivas, ao passo que favorecer apenas a igualdade formal levaria a um tratamento jurídico deficiente.

Nesta concepção, destaca-se o público das pessoas idosas, consideradas como aquelas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, consoante definição presente na Convenção Interamericana de proteção aos idosos, pela Organização dos Estados Americanos (OEA, 2015, p. 11), segundo a qual:

‘Idoso’: Pessoa com 60 anos ou mais, exceto se a lei interna determinar uma idade base menor ou maior, desde que esta não seja superior a 65

anos. Este conceito inclui, entre outros, o de pessoa idosa e demais disposições legislativas internas positivam tal concepção.

A definição parte, assim, de um critério cronológico, apesar de não ser este suficiente para abranger todas as peculiaridades deste público. Sobre a temática, Netto (2013, p. 71) lembra que o limite etário entre o indivíduo adulto e o idoso pode ser diferenciado, também, numa perspectiva socioeconômica, sendo de 65 (sessenta e cinco) anos para as nações desenvolvidas e de 60 (sessenta) anos para os países em desenvolvimento¹.

Em linhas gerais, é notório que o processo de envelhecimento carrega algumas limitações, sobretudo de ordem física, o que ressalta a necessidade de que o fenômeno da velhice seja revestido de uma preocupação social e política. Some-se a isso, destarte, o juízo que muitas vezes percorre o senso comum, segundo o qual o avanço da idade representa um processo contínuo de perdas, culminando com a ausência de papéis sociais dos seus integrantes.

Com efeito, como elemento que evidencia o imperativo de proteção ao idoso está o da sua marginalização no contexto social e, não raro, familiar, notadamente quando a idade avançada o retira do ambiente de trabalho, reduzindo sensivelmente a sua renda e capacidade física, bem como, colocando-o em posição de dependência de terceiros (MARQUES; MIRAGEM, 2012, p. 145).

A teor do exposto, enfatiza Minayo (2004, p. 2) que a velhice enfrenta o problema social da violência em suas diferentes acepções, cuja observância pode ser subdividida em duas dimensões, a saber: uma coletiva, que conforma, justamente, uma visão negativa do envelhecimento pela sociedade, a qual mantém e reproduz a ideia de que a pessoa vale o quanto produz e o quanto ganha, de modo que os mais velhos, fora do mercado de trabalho e, quase sempre, ganhando uma pequena aposentadoria, podem ser descartados; e uma segunda dimensão que vem da convivência direta com as pessoas idosas e do conhecimento de sua história, “considerando que há idosos e idosos, distintos em suas características e em suas necessidades”.

No Brasil, não obstante a proteção legal dedicada à “terceira idade”, conforme será destacado ulteriormente, Ramos (2012, p. 165) aponta que a existência de

¹ O art. 1º do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) identifica no âmbito nacional a pessoa idosa como aquela com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, para a qual é dirigida uma proteção normativa especial.

estigmas e preconceitos sobre a questão da velhice repercutem no próprio conceito de cidadania do público longevo, porquanto é tida como o ciclo final da vida, no qual homens e mulheres abdicam dos seus direitos pela falta de perspectivas para o futuro, como se alcançar estágios de idade mais avançados acarretasse na perda da condição humana. Por conseguinte, as implicações de tais pensamentos não deixam de ser mais gravosas, resultando na apatia política dos idosos e a sua sutil exclusão social.

Noutro giro, salienta-se que a dinâmica social promoveu a constância de fatores para formar a conscientização sobre a senectude e o olhar sobre o idoso, sendo impulsionada, inicialmente, pelo avanço da medicina e o prolongamento da expectativa de vida humana. Logo, o reconhecimento da longevidade como fenômeno social relevante foi evidenciado a partir do século XX, especialmente em meados dos anos 60 (sessenta), quando a faixa de pessoas idosas aumentou exponencialmente em âmbito global (ALBERTON, 2019, p. 59).

A realidade demográfica atual é que o envelhecimento populacional é fato que requer atenção em vários países, com aptidão a gerar uma nova estruturação das sociedades pelos impactos de níveis políticos, econômicos, sociais e culturais (MAIO, 2013, p. 33).

Em face das informações oriundas da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do seu Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, por exemplo, o grupo etário acima de 65 (sessenta e cinco) anos está crescendo num ritmo acelerado, de forma que se vislumbra, até 2050, a previsão de que uma em cada seis pessoas no mundo será componente desta faixa etária, o que compreenderá uma média de 16% (dezesesseis por cento) da população mundial. Estima-se, ademais, que o número de pessoas com 80 (oitenta) anos ou mais triplique, passando de 143 (cento e quarenta e três) milhões em 2019 para 426 (quatrocentos e vinte e seis) milhões em 2050 (ONU, 2019, on-line).

Apesar da aparente linearidade de tais padrões estatísticos, o processo de envelhecimento não acontece de forma semelhante em todas as regiões do globo, considerando-se que cada uma oferece as suas peculiaridades e características intrínsecas, refletidas nas diferentes formas de lidar com tal fenômeno social (MAIO, 2013, p. 33).

Por oportuno, os impactos do envelhecimento sobre as estruturas sociais, especialmente nos sistemas de proteção, assistência e saúde, além das finanças

públicas, serão tão mais fortes quanto menos preparadas estiverem as nações para lidarem com a situação, isso porque há demandas de revisões substanciais nas estruturas trabalhistas, previdenciárias, assistenciais e sociais de grande parte dos países, com ênfase àqueles em desenvolvimento. Outrossim, é notório que nos países onde não haja planejamento satisfatório ao acolhimento dos idosos, a expansão numérica de tal contingente populacional poderá ser diretamente proporcional ao mosaico de violações aos seus direitos (GAUCH, 2013, p. 81).

Nos países desenvolvidos, o impacto do envelhecimento ocorreu mais agudamente ao longo do século XX, em meio a um cenário socioeconômico favorável à expansão dos seus sistemas de proteção social (CAMARANO; PASINATO, 2004, p. 253). No referido interregno, frisa-se a mutação do papel do Estado, o qual passou a assumir uma postura mais intervencionista, no sentido de prover direitos, em sentido oposto ao Estado Liberal de outrora, como resultado dos impactos de eventos históricos, como a Revolução Industrial, a crise econômica de 1929 e as duas grandes guerras mundiais (BASTOS, 2013, p. 24).

De outra ponta, nos países em desenvolvimento, dentre os quais se insere o caso brasileiro, tal fenômeno está acontecendo de forma acelerada e em meio a uma conjuntura recessiva, somado a uma ampla lista de questões não resolvidas, como a pobreza, a desigualdade e a exclusão sociais (CAMARANO; PASINATO, 2004, p. 253-254).

Neste diapasão, Netto (2013, p. 65) acrescenta que:

Paralelamente às modificações demográficas que estão ocorrendo, cresce também a necessidade de profundas transformações socioeconômicas nos países do Terceiro Mundo, que, além de serem política e economicamente dependentes de outras nações, possuem uma estrutura socioeconômica arcaica que privilegia alguns em detrimento da maioria. O quadro atual de crescimento da população idosa, acompanhado de falta de disponibilidade de riqueza ou, o que é mais comum, de sua perversa distribuição de renda, contrasta, por exemplo, com o existente na Inglaterra, no qual o envelhecimento de sua população já se evidenciava após o início da Revolução Industrial, no período do Império Britânico, quando o estado e a sociedade puderam dispor de recursos para atender à demanda que o crescente número de idosos exigia.

No âmbito interno, destaca-se, conforme dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pela divulgação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2017, que os brasileiros mantiveram a tendência de envelhecimento com o passar dos anos, somando mais 4,8 (quatro vírgula oito)

milhões de idosos naquele ano em comparação a 2012, superando a marca dos 30,2 (trinta vírgula dois) milhões (IBGE, 2018, on-line).

Com efeito, o fortalecimento de estratégias para a valorização dos idosos urge no cenário nacional, considerando-se que o Brasil vem passando por uma “revolução demográfica” nas últimas décadas, saltando de uma expectativa de vida equivalente a 45,5 (quarenta e cinco vírgula cinco) anos, em média, por habitante, em 1940, para, aproximadamente, 76,6 (setenta e seis vírgula seis) anos em 2019, revelando a maior longevidade que pode atingir a população (IBGE, 2020, on-line).

Assim, embora o envelhecimento demográfico seja uma pretensão natural de toda sociedade, resultando em verdadeira conquista para a humanidade, vislumbra-se como necessária a consecução de mecanismos, tanto no setor público quanto privado, para a melhoria da qualidade de vida dos anciãos, em atenção a aspectos expressivos como autonomia e independência.

O presente capítulo tem, pois, como objetivo demonstrar, sem a pretensão de esgotar a temática, a evolução dos direitos dos longevos na perspectiva da proteção internacional, em alusão aos direitos humanos, até se chegar à análise dos principais instrumentos normativos existentes no âmbito interno a tutelar juridicamente as demandas desse público específico.

2.1 Os direitos humanos das pessoas idosas

Os direitos humanos são concebidos como um conjunto de direitos indispensáveis para uma vida digna. Em que pese a sua ligação intrínseca às normas de índole internacional, é comum o emprego de tal expressão para se referir à proteção que a ordem jurídica interna atribui àqueles que se sujeitam à sua jurisdição (MAZZUOLI, 2019, p. 22).

Em termos técnicos, contudo, assevera Mazzuoli (2019, p. 23) que tal referência não é correta, porquanto os direitos humanos se encontram inseridos no campo do direito internacional público, com maior amplitude que os chamados direitos fundamentais, os quais circundam a ordem doméstica.

Nessa temática, reconhece Piovesan (2012, p. 44) que foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 que introduziu a concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pelos pilares da universalidade e da indivisibilidade. Em linhas gerais, a universalidade compreende o fato de que a

condição de pessoa é o requisito único e exclusivo para a titularidade de tais direitos, tendo na dignidade humana o seu fundamento maior; a indivisibilidade, por sua vez, é característica da conjugação inédita do catálogo dos direitos civis e políticos aos direitos econômicos, sociais e culturais, combinando o discurso liberal e o discurso social da cidadania.

Assim, frisa-se a existência do sistema normativo global de direitos humanos, integrado pelos instrumentos das Nações Unidas, convivendo ao lado de um sistema normativo regional de proteção, com o fim de internacionalizar os direitos humanos no plano regional, particularmente nos continentes da Europa, América e África (PIOVESAN, 2012, p. 47).

A despeito da relevância da tutela humanitária às pessoas idosas, é imperioso destacar que o foco da proteção jurídica a esse grupo não se faz totalmente presente no sistema global de direitos humanos da ONU. Tal premissa está embasada no fato de que não se é vislumbrado, até o momento, no plano global de proteção, instrumentos jurídicos cogentes acerca de tais direitos, a não ser por convenções e tratados internacionais específicos sobre a matéria, de teor não vinculante (MAZZUOLI, 2019, p. 281).

Observa-se, por exemplo, que nos tratados internacionais de maior amplitude, como na própria DUDH (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a exposição referente ao envelhecimento não é consagrada de maneira expressa, sendo ventiladas apenas diretivas de alcance geral aos indivíduos (MAIO, 2013, p. 34). Nesse sentido, cite-se uma menção de proteção à velhice, de forma tímida, no primeiro diploma, especificamente no seu artigo 25, parágrafo primeiro², cuja redação aborda direitos de natureza social e a proteção especial da vida em face de adversidades, das quais não está imune o ser humano (ONU, 1948, on-line).

Historicamente, a preocupação com a proteção do idoso passou a configurar pauta específica de debates dos organismos internacionais, sobretudo, após a I Conferência Internacional sobre o Envelhecimento, realizada no ano de 1982, mediante convocação da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1978 (Resolução

² Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, **velhice** ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (grifo nosso)

nº 33/52). Tal evento representou um marco no debate sobre a temática do idoso, resultando na edição do Plano de Ação de Viena sobre o Envelhecimento (GAUCH, 2013, p. 82).

O Plano de Viena, como usualmente referenciado, tratou-se de um instrumento pioneiro no âmbito internacional sobre a questão do envelhecimento, assumindo especial relevância ao constituir diretrizes para a edição de políticas públicas voltadas ao idoso, com um leque de alternativas para assegurar a dignidade desse contingente populacional cada vez mais numeroso (ONU, 1982, on-line).

Como metas do plano, enfatizou-se o fortalecimento da capacidade dos países para abordar o envelhecimento de sua população e o atendimento às suas preocupações e necessidades. Neste teor:

Um dos principais resultados do Plano de Viena foi o de colocar na agenda internacional as questões relacionadas ao envelhecimento individual e da população [de maneira geral]. O pano de fundo era a situação de bem-estar social dos idosos dos países desenvolvidos. Percebia-se a necessidade da “construção” e, principalmente, do reconhecimento de um novo ator social — o idoso — com todas as suas necessidades e especificidades. Embora, naquele momento, o foco da atenção tenha sido os países desenvolvidos, desde a assembleia (sic) a agenda política de países em desenvolvimento passou a incorporar progressivamente a questão do envelhecimento. Por exemplo, vários governos da América Latina modificaram suas constituições em graus diferenciados, criando leis que favoreciam a população idosa (CAMARANO; PASINATO, 2004, p. 255).

Adiante, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, no ano de 1991, os Princípios das Nações Unidas para o Idoso, por meio da Resolução nº 46/91. Na oportunidade, foram estabelecidas as bases que norteiam a proteção ao idoso, agrupadas em cinco temas, a saber: independência, participação, assistência, autorrealização e dignidade (ONU, 1991, on-line).

A respeito da publicação acima, Mazzuoli (2019, p. 281) aduz se tratar do documento de maior destaque divulgado pela ONU acerca do tema, embora não comporte repercussão obrigatória:

No âmbito da ONU, o documento de destaque sobre o assunto são os *Princípios das Nações Unidas para as Pessoas Idosas*, que, entretanto, por se tratar de norma de *soft law*, não comporta valor propriamente cogente para os Estados. Divididos em quatro eixos, tais Princípios reconhecem às pessoas idosas os núcleos de proteção relativos à *independência*, à *participação*, à *assistência* e à *realização pessoal*. Apesar de não se tratar de norma de *hard law*, tais Princípios são vetores capazes de conduzir as atividades dos Estados no que tange à implementação e proteção dos direitos dos idosos.

Além disso, a Conferência Internacional da ONU de 1992, reunida entre os dias 15 e 16 de outubro do referido ano, representou mais um passo no enfrentamento das questões que envolvem os direitos dos idosos. Na ocasião foi adotado um documento intitulado de Proclamação sobre o Envelhecimento, em tradução livre, visando dar sequência ao Plano de Viena, acolhido na década imediatamente anterior, cômico da necessidade de que o “envelhecimento da população mundial representa um desafio de política e programa sem paralelo, mas urgente, para governos, organizações não governamentais e grupos privados”, incidindo de forma mais célere nas regiões em desenvolvimento, motivado pela mudança revolucionária na estrutura demográfica destas sociedades (ONU, 1992, on-line).

Seguindo, ainda, a recomendação da Conferência de 1992, a Assembleia Geral da ONU declarou que 1999 seria o Ano Internacional dos Idosos, em alusão às esperanças advindas com a chegada do novo século.

Finalmente, a II Conferência Internacional sobre o Envelhecimento, de grande repercussão, ocorreu em 2002, tendo como resultado a aprovação da Declaração Política e o Plano de Ação Internacional de Madrid sobre Envelhecimento, com o escopo de servirem como referenciais para o direcionamento das ações dos Estados (GAUCH, 2013, p. 82).

A declaração política exhibe os principais compromissos assumidos pelos governos para executar o novo Plano de Ação, em três direções prioritárias: idosos e desenvolvimento; promoção da saúde e bem-estar na velhice; bem como a criação de um ambiente favorável à promoção dos seus direitos (ONU, 2003, p. 19).

O principal documento, por sua vez, trouxe inúmeros objetivos e recomendações aos governos nacionais, insistindo, porém, na necessidade de parcerias com a sociedade civil e os demais setores privados para a execução das medidas porventura implantadas. Além disso, dedicou especial atenção à situação dos países em desenvolvimento, cujos problemas internos refletem diretamente nas condições do envelhecimento populacional, como, por exemplo, por enfrentarem uma transição demográfica simultânea ao processo de desenvolvimento econômico, além de questões peculiares, como o fato de que a maioria dos anciãos residentes nestas regiões vive nas zonas rurais e, comumente, em lares de muitas gerações (ONU, 2003, p. 28).

Ademais, destacaram-se como temas centrais a plena realização dos direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas idosas, seus direitos civis e políticos, assim como a eliminação de todas as formas de violência e discriminação (ONU, 2003, p. 30).

Quanto ao panorama dos sistemas regionais de proteção, considera-se que a defesa das pessoas idosas encontra efetiva regulamentação, em especial, no sistema interamericano, que o fez, inicialmente, através do Protocolo de San Salvador de 1988, dotado de efeito vinculativo (MAZZUOLI, 2019, p. 287).

Dessa forma, o instrumento representa um marco na defesa dos idosos, registrando-se expressamente, no art. 17 do Protocolo de San Salvador de 1988 que:

Toda pessoa tem direito a proteção especial na velhice. Nesse sentido, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de maneira progressiva, as medidas necessárias a fim de por em prática este direito e, especialmente, a:

- a) proporcionar instalações adequadas, bem como alimentação e assistência médica especializada, às pessoas de idade avançada que não disponham delas e que não estejam em condições de adquiri-las por seus próprios meios;
- b) executar programas de trabalho específicos, destinados a proporcionar a pessoas idosas a possibilidade de realizar atividades produtivas adequadas às suas capacidades, respeitando sua vocação ou desejos;
- c) promover a formação de organizações sociais destinadas a melhorar a qualidade de vida das pessoas idosas.

Da leitura do dispositivo retro, compreende-se que, apesar do seu conteúdo vinculante, cabe aos Estados-Partes a adoção de estratégias internas para assegurar os direitos ora consagrados. No Brasil, essa obrigação é reforçada pelo *status* privilegiado que detêm os tratados internacionais de direitos humanos, sendo recepcionados, no mínimo, como normas supralegais, quando não observados os requisitos previstos no art. 5º, §3º da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) para a sua conversão em emenda constitucional, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal³.

Mais recentemente, ressalta-se como um conjunto de normas proeminente acerca da matéria, por dispor especificamente sobre a tutela humanitária dos longevos, de forma ampla e sistemática, a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, aprovada pelos Estados-partes da OEA,

³ Conforme o julgamento do RE 466.343-1/SP.

reunidos em Washington, Estados Unidos, no ano de 2015 (MAZZUOLI, 2019, p. 288).

Da redação do referido tratado, há o compromisso de salvaguardar os direitos humanos e as liberdades fundamentais do idoso, adotando, para isso, como deveres gerais, dentre outros: medidas hábeis para prevenir e erradicar situações prejudiciais, tais como o isolamento e o abandono, além de atos que atentem contra a sua integridade; medidas afirmativas para o exercício dos direitos estabelecidos, visando, em outras palavras, a concretização da igualdade substancial; assim como a participação da sociedade civil e de outros atores sociais na elaboração, aplicação e controle de políticas públicas voltadas a esse grupo etário (OEA, 2015, p. 15-16).

Ocorre, porém, que, apesar de já ter sido assinada pelo Brasil, a Convenção ainda não foi ratificada e incorporada internamente, o que, nas palavras de Mazzuoli (2019, p. 290, grifo do autor), “não significa que já não possa servir como suporte axiológico para a interpretação *pro homine* dos direitos de todos os idosos no país; também não está a impedir que o Poder Judiciário brasileiro tome por base o espírito do texto [...]”, sendo instrumento norteador das atividades do Estado.

Sobre as regras que precedem a consolidação dos tratados internacionais na ordem jurídica, Rodas (2015, on-line) ensina que:

A negociação de um tratado, quer seja ela por conversações bilaterais ou coletiva e plurilateralmente, sob a égide de alguma organização internacional, termina pela assinatura que, via de regra, significa apenas a definição e finalização do texto do tratado. Se aprovado, o Chefe de Estado poderá ratificá-lo. [...] Uma vez assinado, o tratado, é levado pelos signatários aos seus países, para ser encaminhado, em consonância com as respectivas regras internas, para a aprovação pelo Congresso ou similar. A Constituição vigente considera a vontade do Estado com referência aos atos internacionais como ato complexo, sendo necessária a vontade conjugada do Presidente da República e a do Congresso Nacional. O art. 84, Inciso VIII, estabelece como competência privativa do Presidente da República: “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Entretanto, completa o art. 49, inciso I, que tais atos só se tornam definitivos, após a aprovação do Congresso Nacional.

Diante do exposto, faz-se imprescindível verificar o tratamento hodiernamente oferecido à pessoa idosa no ordenamento jurídico brasileiro, consoante às normativas internacionais que regem a temática, seja no plano global ou interamericano de proteção, considerando-se que a adoção de medidas internas é salutar para a efetivação dos direitos humanos no âmbito nacional.

2.2 A tutela jurídica do idoso no Brasil

No curso da história legislativa brasileira acerca das pessoas idosas, salienta-se o exercício de forte influência externa, especialmente após a realização das Assembleias das Nações Unidas sobre o envelhecimento, promovidas nos anos de 1982 e 2002, conforme apurado no tópico anterior, cujo resultado foi a elaboração dos planos de ação internacional para guiar as atividades dos Estados-partes, os quais se comprometeram a gerenciar uma série de medidas internas em favor desse segmento populacional (ALCÂNTARA, 2016, p. 359).

Sobre o tema, Debert e Oliveira (2013, p. 117) elucidam que houve na perspectiva interna o incremento de disposições normativas voltadas à tutela do público longo, apesar de tais iniciativas conviverem ao lado de discrepâncias sociais e da falta de efetividade. Assim:

O Brasil teve um papel ativo na criação de propostas, leis, decretos e medidas voltados para esse segmento da população. Nossa Carta Constitucional e o nosso Estatuto de Idoso são, certamente, dos mais avançados no mundo. Essas leis abrangem temas, propõem medidas e estabelecem direitos segundo concepção inegavelmente integradora de setores sociais tidos como vulneráveis, e envolveram na sua elaboração instituições governamentais, organismos da sociedade civil e movimentos sociais atuantes na área. No entanto, vivemos em meio a uma persistente desigualdade social no acesso aos direitos da cidadania, e este é, nas palavras de Maria Filomena Gregori (2006), nosso intrincado paradoxo.

Com efeito, a proteção do idoso passou a constituir pauta de relevância nacional, assim como as demais matérias alusivas à defesa de grupos específicos, após o período de redemocratização pátria, em contraponto a um contexto anterior marcado pelo tratamento superficial, com enfoque prático limitado a discursos filantrópicos e de cunho religioso. Nesse momento, destaca-se a promulgação da Carta Constitucional de 1988, que ancorou como seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Em suma, a CRFB/88 não deseja que o homem seja visualizado de forma limitada às etapas da vida, a não ser com o objetivo de favorecer ações e políticas diferenciadas, a fim de otimizar os direitos fundamentais dos quais todos são credores. Assim sendo, o ser humano deve ser cuidado do nascimento até a velhice, porquanto durante toda a sua existência possui dignidade, de modo que esta não começa na velhice, mas, sim, muito antes (RAMOS, 2012, p. 166).

Para além de disposições genéricas, a defesa dos longevos na CRFB/88 está disciplinada de forma específica nos artigos 229 e 230⁴, pelos quais são sublinhados os princípios da solidariedade familiar – notado pelo dever de reciprocidade entre pais e filhos na prestação de cuidados mútuos – e da proteção integral, posto que a família, a sociedade e o Estado, de forma geral, devem amparar as pessoas idosas, assegurando-lhes a defesa de seus direitos em face de quaisquer transgressões.

Dos dispositivos em comento, importa frisar, dentre outros aspectos, a sua localização topográfica, no Capítulo VII do Título VIII (Da Ordem Social), contemplando preceitos que discriminam, além de direitos relativos às pessoas idosas, normas relacionadas à proteção da família, de crianças, adolescentes e jovens, de modo a espelhar as transformações decorridas na sociedade que estimularam a promoção de tutelas especiais a determinados grupos.

Como outros pontos relevantes da proteção constitucional, cita-se o conteúdo do art. 201, I⁵, pelo qual é assegurado o direito ao amparo financeiro às pessoas de idade avançada. Além disso, o Estado, consoante o art. 203, I⁶ da CRFB/88, prestará assistência social a quem dela necessitar, tendo como um de seus objetivos a proteção à velhice, em especial, ao ancião que não integre a seguridade social, sendo garantido um benefício mensal aos idosos que não possuam meios de prover a própria subsistência, na forma do inciso V do dispositivo retro.

Doravante, a preocupação com o idoso passou a estar inserta em outros diplomas normativos, como na Lei nº 10.406/2002, que é o Código Civil de 2002 (CC/02), especialmente quando trata da obrigação recíproca entre pais e filhos na

⁴ Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

⁵ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada.

⁶ Art. 203. 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; [...] V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de 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.

prestação de alimentos, na forma do seu art. 1.696⁷, além de outras legislações esparsas, como, por exemplo, normas específicas de Direito do Consumidor⁸.

Entretanto, há a dimensão de um microssistema jurídico de proteção ao idoso, no plano infraconstitucional, representado, sobremaneira, pelos instrumentos legais que contemplam a Política Nacional do Idoso (PNI), sancionada pela Lei nº 8.842/1994, e o Estatuto do Idoso, pela Lei nº 10.741/2003, como exemplos mais notórios dos avanços que o Brasil fez em relação à matéria, visando garantir ao público longevo a fruição de direitos específicos, além daqueles já dispensados à sua qualidade de cidadão (DEBERT; OLIVEIRA, 2013, p. 121).

2.2.1 A Política Nacional do Idoso (PNI)

A PNI foi constituída com a principal finalidade de garantir os direitos sociais e o bem-estar de seu público-alvo, tendo em vista a promoção da longevidade com qualidade de vida, em observância à efetivação dos comandos constitucionais.

Nos artigos da Lei foram propostas condições para a promoção da autonomia, integração e participação do idoso na sociedade, reforçando o comando constitucional da isonomia ao coibir quaisquer formas de discriminação e reconhecer o papel das instituições públicas e privadas na guarda dos seus direitos.

Com efeito, contemplou como princípios norteadores, dentre outros, a integração entre os atores sociais na proteção aos idosos e a consciência de que o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral. Como algumas de suas diretrizes, destacaram-se, por exemplo, a priorização do atendimento no *locus* familiar, em detrimento ao atendimento asilar, bem como o incentivo à inclusão comunitária do ancião.

Sua elaboração e posterior publicação resultaram de reivindicações sociais, tendo como principais articuladores as entidades civis, com ênfase ao papel desempenhado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), além de outras entidades técnicas com pertinência

⁷ Art. 1.696 (Código Civil): O direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaindo a obrigação nos mais próximos em grau, uns em falta de outros.

⁸ Art. 39, inciso IV, da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor): **É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas: [...] prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços (grifos para destaque).**

temática, como a Associação Nacional de Gerontologia (ANG) e a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia (SBGG) (ALCÂNTARA, 2016, p. 360).

Insta salientar, oportunamente, que a referida legislação propôs a convergência de ações e recursos entre as diferentes áreas e setores que integram a PNI (assistência social, trabalho, saúde, educação e justiça, por exemplo), para o enfrentamento dos desafios do viver a longevidade com mais dignidade, assim como garantir o respeito aos idosos e a sua participação ativa nas definições e destinos da coletividade, de modo a espelhar as aspirações de uma sociedade justa e integradora (PAZ, 2013, p. 26).

Acerca do itinerário de proteção ao idoso na ordem nacional, Alcântara (2016, p. 363), assinala, todavia, que a PNI não logrou efetividade nos primeiros anos de sua vigência, não obstante a sua importância legal, sendo, por isso, alvo de inúmeras críticas, as quais, somadas às intensas mobilizações de movimentos sociais, resultaram na formulação do Estatuto do Idoso.

Percebe-se, a propósito, certo “esquecimento” da PNI após a edição do referido Estatuto, considerando-se a maior amplitude deste na abordagem dos direitos dos idosos. Segundo assevera Paz (2013, p. 26), houve, também, o desinteresse do Estado na implementação daquela que, “por vezes, tornou-se ‘nômade’, sediada em diferentes ministérios, e ‘acéfala’, por períodos sem coordenação técnica”, em alusão ao fato de que a coordenação da política não se encontra, ainda, bem definida, apesar da menção expressa de que a competência de sua coordenação seria do ministério responsável pela assistência e promoção social, consoante art. 5º da PNI.

Ressalte-se, porém, que caminho diferente seguiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), inaugurada em 2004, com regulação pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja responsabilidade operacional é atribuída à União, Estados e Municípios, mediante pacto federativo (BERZINS; GIACOMIN; CAMARANO, 2016, p. 112).

Posto isso, convém anotar que ações específicas são dirigidas aos idosos através do SUAS, o qual veio a fortalecer sua função protetiva a esse público, inclusive estando inserido como componente de um sistema de garantias, após a edição do Estatuto do Idoso, conforme relacionado adiante.

2.2.2 O Estatuto do Idoso

É cediço que o Estatuto do Idoso inaugurou uma nova fase na história política nacional de proteção às pessoas idosas, constituindo notório avanço na consagração dos seus direitos no plano nacional, na medida em que foi dada publicidade à temática do envelhecimento, prevendo instrumentos específicos à sua tutela, de teor mais abrangente quando comparado às disposições elencadas na PNI de 1994.

Sua promulgação ocorreu após a tramitação do projeto legislativo no Congresso Nacional, em 2003, vindo a ampliar os direitos dos cidadãos com idade acima de 60 (sessenta) anos (art. 1º), ao passo em que se tornou um marco para a regulação dos direitos do seu público-alvo, tal qual o Estatuto da Criança e do Adolescente para os direitos dos menores no Brasil, assegurando a proteção integral e prioritária pela família, comunidade, sociedade e Poder Público (art. 3º).

De um modo geral, preconiza que os longevos gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, estando estes subdivididos em dez capítulos, a saber: a) do direito à vida; b) do direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; c) dos alimentos; d) do direito à saúde; e) da educação, cultura, esporte e lazer; f) da profissionalização e do trabalho, g) da previdência social; h) da assistência social; i) da habitação; j) do transporte.

Como supedâneo da priorização ao idoso, a lei dispõe que esta garantia compreende, dentre outros exemplos: o atendimento preferencial nos órgãos públicos e privados prestadores de serviços; a preferência na formulação e execução de políticas públicas; o acesso à rede de saúde e de assistência social local; e a divulgação de informações de caráter educativo; sem olvidar a prioridade especial dedicada aos idosos maiores de 80 (oitenta) anos (art. 3º, §§1º e 2º).

Em seguida, tem-se a redação legal expressa que repudia qualquer tipo de discriminação, negligência, violência, crueldade ou opressão aos anciãos, atribuindo a todos o dever de prevenir a ameaça ou mesmo a violação concreta aos seus direitos (art. 4º). Neste particular, nota-se que o Estatuto avançou ao ponto de definir um rol particular de crimes perpetrados contra a pessoa idosa, entre os arts. 95 a 108, figurando esta como vítima de condutas discriminatórias, comissivas e omissivas, que causem prejuízo à sua integridade física e psíquica e toda sorte de abusos.

Tais comandos normativos revelam, senão, a maior preocupação do legislador com a condição de vulnerabilidade do idoso, repercutindo, logo, como relevante questão de segurança e ordem públicas. A esse teor, Nóbrega (2013, p. 205) chama atenção para a previsão de que a ação penal dos crimes tipificados na lei é de natureza pública incondicionada, “o que afasta a necessidade de manifestação de vontade da vítima idosa (representação) para desencadeamento da investigação do crime e para a propositura da ação penal”, pontuando, ainda, a sua relevância:

[...] dado o grande número de casos em que a prática delituosa ocorre no âmbito doméstico, em ambiente familiar, figurando parentes do idoso como agentes do crime. Nessas situações, encontrando-se o idoso fragilizado e muitas vezes submetido à intensa pressão, seria temerário manter ao seu critério o desencadeamento da persecução penal, razão pela qual a opção pela ação penal pública incondicional apresentou-se como instrumento no combate à impunidade desses crimes e fortalecimento da proteção ao idoso (NÓBREGA, 2013, p. 206).

Ocorre, porém, que apesar do Estatuto do Idoso ter inovado ao pensar novos mecanismos de estruturação da política nacional de proteção aos idosos, existem percalços à sua efetiva concretização, considerando-se, por exemplo, que parte dos destinatários da proteção normativa desconhece os seus direitos e vivencia um cotidiano de violência, deixando ao sabor da crítica a impressão de que a lei não ultrapassa a sua densidade formal, sem real aplicação prática.

Nesse sentido, dispõe Alcântara (2016, p. 364), que a efetivação e a fiscalização dos direitos consagrados no microssistema jurídico de proteção ao idoso no Brasil devem passar pela boa gestão do sistema de garantias previsto no Estatuto do Idoso, o qual conta com a convergência de esforços de vários órgãos e instituições, dentre os quais: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); o Sistema Único de Saúde (SUS); a Vigilância em Saúde; os Conselhos do Idoso; o Ministério Público; o Poder Judiciário; a Defensoria Pública; e a Polícia Civil.

Como objeto da presente pesquisa, será abordada, doravante, a atuação do Ministério Público como instituição componente desse sistema de garantias destinado à proteção do idoso.

3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DAS PESSOAS IDOSAS

O Ministério Público é concebido na ordem jurídica nacional como instituição autônoma, incumbida da atribuição de defender o interesse público. Não obstante, percebem-se como controvertidas as narrativas que remontam as suas origens, sendo levantadas diferentes hipóteses na literatura.

Neste diapasão, Mazzilli (1991, p. 1-2) traz a lume que as raízes institucionais remontam, numa perspectiva mais longínqua, ao antigo Egito, pela figura do “*magia*”, funcionário real encarregado, dentre outras funções, de auxiliar o rei, proteger os cidadãos e castigar os rebeldes. De outro lado, são vislumbrados traços históricos na Antiguidade Clássica e na Idade Média, sendo, todavia, a origem que indica a Ordenança de 1302 do rei francês Felipe IV a mais mencionada entre os historiadores, considerando-se a disposição de ordens aos procuradores reais, agentes com atribuições específicas relacionadas ao patrocínio dos interesses privados do soberano.

Indiscutivelmente, o Direito Francês exerceu grande influência na projeção institucional, de modo que foi a Revolução Francesa quem estruturou mais adequadamente as bases do Ministério Público, ao conferir garantias aos seus integrantes, sendo atribuída importância significativa aos textos napoleônicos, pelo efetivo estabelecimento do *Parquet*⁹, cujo modelo inspirou o ordenamento brasileiro (MAZZILLI, 1991, p. 3).

Não obstante a influência francesa, as origens no Brasil guardam estreita relação com o Direito Lusitano, notadamente pelos comandos legais da coroa portuguesa no período colonial, como as Ordenações Manuelinas de 1521. Além disso, destacaram-se como outros documentos precursores o texto legislativo de 1609, o qual relacionava a composição do Tribunal de Relação da Bahia, concebendo o título de Promotor de Justiça, e o Código de Processo Criminal de 1832, onde foram estabelecidas, de forma pioneira e abrangente, disposições relacionadas à Instituição Ministerial (MAIO, 2015, p. 83).

Sobre as concepções históricas, Dallari (2009, p. 91) sintetiza que:

Durante o século XIX, foram acrescentadas no sistema jurídico brasileiro, embora mantendo o Ministério Público em posição secundária, de auxiliar

⁹ Expressão francesa que passou a ser empregada como sinônimo de Ministério Público.

dos Poderes do Estado, algumas atribuições, que, de certo modo, já ampliavam o seu como promotor de direitos, dando-lhe atribuições de sentido social, como a incumbência de cuidar para que se fizesse o registro civil dos filhos das escravas e a curadoria de menores e incapazes, bem como a atenção aos direitos dos ausentes e a promoção de interdições. Em decorrência do papel mais tradicional do Ministério Público, ganhou especial ênfase a responsabilidade pela punição dos criminosos, chegando-se a avaliar a eficiência dos Promotores Públicos pelo número de condenações conseguidas.

O tratamento recebido nas constituições brasileiras demonstra o crescimento institucional do Ministério Público brasileiro, para o qual foi sendo conferida importância significativa, porém, não gradual, dadas as oscilações na história política nacional, marcada pela alternância de poder entre regimes democráticos e ditatoriais.

Com efeito, foram nas Constituições democráticas de 1934, 1946 e 1988 que a missão institucional chegou a ser melhor referenciada, tendo nas primeiras, contudo, somente sido atribuída importância acessória. Neste sentido:

[...] é significativo que a Constituição brasileira de 1934, avançada em termos de direitos sociais, enquadrou a instituição entre os “órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, sem a mínima independência. Da mesma forma, a Constituição de 1946, apesar de já elaborada sob influência de ideias socializantes que ligavam a busca da paz à correção das injustiças sociais, nada acrescentou quanto às funções do Ministério Público, nem lhe deu maior autonomia (DALLARI, 2009, p. 92).

Insta salientar, por oportuno, que antes da efetivação da CRFB de 1988, no período correspondente à última transição de regime político no Brasil (1974-1988), registrou-se uma evidente transformação no desenho institucional do *Parquet*, decorrente, sobretudo, de textos legais de ampla repercussão, como a Lei Complementar nº 40 de 1981, que dispôs sobre o estatuto do Ministério Público; a Lei nº 6.938 de 1981, pela qual foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente; e a Lei nº 7.347, que disciplinou a Ação Civil Pública, para a defesa dos interesses difusos e coletivos (MAIO, 2015, p. 83).

Dessa forma, quando o país retornou ao governo civil, o Ministério Público já se encontrava em condições de progredir ao seu papel de defensor da cidadania, consolidado com a CRFB/88, que o revestiu de grande relevância, desvinculando-o dos capítulos referentes aos Poderes da República e o erigindo a uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, calcada “na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis” (art. 127, *caput*), cujas garantias são as mesmas dedicadas aos membros do Judiciário, a saber: unidade, indivisibilidade e independência funcional (art. 127, §1º), a fim de corroborar com uma atuação justa e desimpedida.

Pela redação do art. 128 da CRFB/88, sobre a sua composição, o Ministério Público brasileiro pode ser Federal ou Estadual, sendo classificado, também, conforme as áreas de atribuição. Desse modo, o Ministério Público da União compreende: o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar; e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cujas funções estão referidas às causas de interesse da União. Por outro lado, cada Estado possui o seu respectivo Ministério Público Estadual, os quais oficiam perante a justiça comum, abrangendo demais interesses sociais não envolvidos na competência federal do art. 109 do texto constitucional.

Ademais, resta elencado um rol de funções institucionais no art. 129 da CRFB/88¹⁰, revelando, logo, uma ampla legitimidade ativa e interventiva do *Parquet*, mormente na esfera cível, para a defesa de interesses individuais indisponíveis e individuais homogêneos, além de interesses difusos e coletivos.

Acerca da distinção dos direitos de índole coletiva, recorrem-se às ideias de Mazzilli (2007, p. 53), segundo o qual:

Tanto os interesses difusos como os coletivos são indivisíveis, mas se distinguem não só pela origem da lesão como também pela abrangência do grupo. Os interesses difusos supõem titulares indetermináveis, ligados por circunstâncias de fato, enquanto os coletivos dizem respeito a grupo, categoria ou classe de pessoas determinadas ou determináveis, ligadas pela mesma relação jurídica básica.

Por sua vez, os interesses coletivos e os interesses individuais homogêneos têm também um ponto de contato: ambos reúnem um grupo, categoria ou classe de pessoas determináveis, contudo, distinguem-se quanto à divisibilidade do interesse: só os interesses individuais homogêneos são divisíveis, supondo uma origem comum.

¹⁰ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Em relação aos direitos individuais indisponíveis tutelados pelo *Parquet*, assevera-se, por outro lado, a sua ligação com o mínimo existencial, perfazendo um conjunto de direitos dos quais não pode o indivíduo se desfazer ou abrir mão, como, por exemplo, a vida, a saúde e a cidadania, elencados de modo imperioso no rol não taxativo dos direitos fundamentais do art. 5º da CRFB/88.

A respeito da atividade ministerial, Maio (2015, p. 88) chama atenção ao fato de que no Brasil esta se distingue de seus similares existentes no mundo, eis que manifesta um desempenho singular, combinando atribuições na defesa dos direitos coletivos e individuais, com alto grau de independência e discricionariedade, além de promover a articulação de atores e entidades para a consecução de suas finalidades, em especial, a resolução dos problemas sociais.

Neste capítulo são, doravante, abordados os principais mecanismos de atuação do Ministério Público Estadual no desempenho de seu papel institucional, especialmente na defesa das pessoas idosas, como recorte do objeto de pesquisa.

3.1 Atribuições institucionais

No cenário de democratização das instituições nacionais após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, a nova conformação do *Parquet* compreendeu, por via oblíqua, a adequação do Poder Judiciário, conforme aduz Alcântara (2016, p. 372), refletindo a crise do antigo direito sustentado na concepção liberal individualista, diante de novos conflitos que chegavam à justiça e incorporavam demandas de natureza coletiva. Nas palavras do autor:

Após a CF/1988, foram sendo promulgadas diversas leis que ampliaram o leque de atuação desse novo ator social, o Ministério Público, e possibilitaram a tutela jurisdicional coletiva. Entre essas leis, devemos citar: i) Lei no 7.853/1989 (Lei de Proteção aos Deficientes Físicos); ii) Lei no 7.913/1989 (Lei de Proteção aos Investidores do Mercado Imobiliário); iii) Lei no 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); iv) Lei no 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor); v) Lei no 8.429/1992 (Lei da Improbidade administrativa); vi) Lei no 8.884/1994 (Lei de Defesa da Ordem Econômica ou da Concorrência); vii) Lei no 8.974/1995 (Lei de Responsabilidade por danos aos seres vivos, decorrentes da engenharia genética); e viii) Lei no 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

Ao atribuir uma crescente atuação do *Parquet* no panorama social, a CRFB/88 o desafiou, então, a exercer um novo modelo democrático e resolutivo, ao

passo em que foi preciso superar os entraves de uma visão individualista, limitada aos processos em andamento, para progredir à “defesa de direitos de grupos vulneráveis e em situação de risco, como crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e pessoas idosas” (MAIO, 2015, p. 87).

Diante desse contexto de garantia de direitos de ampla repercussão social, reconhece-se a importância da especialização do Ministério Público para a sua efetivação, considerando-se na defesa do segmento das pessoas idosas que as fragilidades advindas do processo de envelhecimento não as tornam, necessariamente, destituídas de autonomia ou lhes retiram a sua condição de sujeitos de direitos, mas impõem, antes de tudo, ao Estado e demais setores da sociedade o dever de proteção, em respeito à cidadania e à dignidade humana como valores fundamentais.

3.1.1 A legitimidade da atuação pelo Estatuto do Idoso

Para além das disposições constitucionais, o microssistema jurídico de defesa das pessoas idosas no plano infraconstitucional, conforme destacado alhures, conferiu uma série de atribuições ao Ministério Público na proteção desse segmento populacional no Brasil, especialmente pelas disposições elencadas no Estatuto do Idoso.

Nessa perspectiva, o legislador reservou um papel de destaque ao *Parquet* no sistema de garantias dedicado ao público longevo, inclusive promovendo um capítulo exclusivo acerca da atuação institucional, localizado no Título V, o qual dispõe sobre o “Acesso à Justiça”, assim como por menções em dispositivos esparsos.

Com efeito, é da competência ministerial, consoante art. 74, a instauração de inquérito civil e de ação civil pública para a proteção dos direitos de índole coletiva, conformando-se, ainda, como outros deveres institucionais: a promoção e o acompanhamento de ações judiciais de interesse dos idosos, assim como a adoção de medidas extrajudiciais em seu favor, como a formalização de procedimentos administrativos destinados, dentre outras funções, a tutelar direitos individuais indisponíveis, mediante a apuração de circunstâncias de fato que revelem situações de risco e violações de direitos da pessoa idosa individualmente considerada, zelando pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados.

Além disso, imperioso ressaltar a possibilidade de requisição de força policial e a colaboração dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social para o desempenho das atividades ministeriais. Exemplificativamente, a atuação da rede pública de assistência social, através do SUAS, é fundamental à garantia dos direitos dos idosos, sobretudo pelas ações dos equipamentos da proteção social básica e especial, representados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades estatais descentralizadas que fazem a gestão territorial da rede local, atuando na prevenção do risco e no agravamento de vulnerabilidades, e pelos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), cujas atividades se concentram na prestação de apoio, orientação e acompanhamento especializados a toda pessoa que vivencie situação de risco e violação concreta de direitos (BRASIL, 2017, p. 20-23).

No encaixo das disposições normativas, a importância da atuação do *Parquet* na proteção dos longevos é destacada, também, pelo fato de que é obrigatória a sua intervenção nos processos e procedimentos nos quais estejam envolvidas matérias relacionadas pelo Estatuto do Idoso, embora não venha a ser caracterizado propriamente como parte, mas como “*custos legis*”, podendo juntar documentos, requerer diligências e a produção de outras provas (art. 75).

Ocorre, assim, que nos processos em que se discutam direitos e interesses de natureza coletiva afetos aos idosos, bem como demandas individuais que disputem alimentos, interdição total ou parcial e designação de curador especial, e demais lides nas quais sejam identificados anciãos em condições de risco (art. 74 c/c art. 43), a falta de intervenção ministerial prejudicará o andamento do feito por vício de nulidade (art. 77).

Impende destacar, ademais, a disciplina legal conferida às medidas de proteção dedicadas ao público idoso, pela qual o legislador garantiu autonomia ao Ministério Público para a sua aplicação, podendo, também, ser procedida por meio de acesso ao Poder Judiciário, notadamente nas hipóteses em que não sejam vislumbrados determinados elementos, como a voluntariedade do destinatário da proteção normativa e o apoio do seu núcleo familiar.

Tais ações são concretizadas, precisamente, nos casos em que se verificarem situações de risco decorrentes de ações ou omissões dos atores sociais responsáveis pela proteção integral do ancião, assim como nas ocasiões em que as

condições pessoais do(s) assistido(s) o(s) conduzirem àquelas circunstâncias (art. 43). Assim sendo:

Art. 45. [...] o Ministério Público ou o Poder Judiciário, a requerimento daquele, poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:
 I – encaminhamento à família ou curador, mediante termo de responsabilidade;
 II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;
 III – requisição para tratamento de sua saúde, em regime ambulatorial, hospitalar ou domiciliar;
 IV – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a usuários dependentes de drogas lícitas ou ilícitas, ao próprio idoso ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação;
 V – abrigo em entidade;
 VI – abrigo temporário.

Sobre a efetivação dos direitos consagrados na legislação em comento, Maio (2015, p. 90) anota como relevante a opção política e jurídica pela Teoria da Proteção Integral ao idoso¹¹, ao passo em que constitui um princípio norteador das atividades estatais, especialmente na consecução de prestações positivas. Posto isso, prossegue a autora, a atuação do Ministério Público se orienta, também, pelo combate à violência institucional manifestada pela deficiência ou omissão das ações governamentais e das políticas públicas destinadas à população longeva.

Ante o exposto, são preceituadas como ações de responsabilidade por ofensa aos direitos dos idosos a omissão ou o oferecimento insatisfatório de (art. 79):

I – acesso às ações e serviços de saúde;
 II – atendimento especializado ao idoso portador de deficiência ou com limitação incapacitante;
 III – atendimento especializado ao idoso portador de doença infecto-contagiosa;
 IV – serviço de assistência social visando ao amparo do idoso.

O elenco das situações geradoras da tutela judicial não é, contudo, exaustivo, tendo em vista que não exclui a proteção de outros direitos próprios do idoso, seja de índole coletiva ou individual, na forma do parágrafo único do dispositivo acima.

Em que pese à importância da atuação de outras entidades, considera-se que o Ministério Público tem uma função primordial na verificação da eficiência das políticas públicas para o envelhecimento, inclusive, conforme acrescenta Maio

¹¹ Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

(2015, p. 107), podendo atuar como indutor da criação dessas políticas, sendo esta uma função relativamente nova, “frente a uma instituição secular acostumada ao papel de órgão fiscalizador e acusador”.

Com efeito, os esforços são dirigidos, a uma prestação regular e bastante dos serviços socioassistenciais e de saúde, além de outros programas que valorizem a cidadania dos anciãos, especialmente para aqueles em situação de risco decorrente da violação concreta ou da ameaça de violação aos seus direitos fundamentais.

O exercício das atribuições institucionais tem, pois, em seu favor mecanismos próprios e eficientes, sendo parte desempenhada judicialmente, ora pela propositura de ações judiciais, ora pela atuação como “*custos legis*”; e outra parte satisfeita independentemente da atuação em Juízo, através de instrumentos extrajudiciais, utilizados para a resolução administrativa dos conflitos que chegam ao conhecimento do *Parquet*, conforme detalhado no tópico seguinte.

3.2 Os mecanismos extrajudiciais

Como importante instrumento de execução das funções ministeriais, destaca-se a sua atuação extrajudicial, não ligada diretamente ao Poder Judiciário, o que, conforme Ribeiro (2015, p. 65), parece ter surgido com o enraizamento das funções institucionais em searas cíveis, apartadas das atribuições tipicamente criminais.

Posto isso, com as atribuições cíveis o Ministério Público passou a oferecer atendimentos ao público, agindo como verdadeira instituição conciliadora ao firmar acordos entre os que tinham uma pretensão e os que a ela resistiam, especialmente na tutela dos incapazes. Ocorre que tal prática passou a compor título executivo extrajudicial a partir da década de 1980, quando algumas leis orgânicas dispuseram, de forma expressa, que os acordos firmados com a supervisão do Ministério Público teriam força executiva, garantindo maior legitimidade à intervenção deste. Frise-se, nesse sentido, o conteúdo de outros dispositivos legais, como a Lei nº 7.244/84 (art. 55, parágrafo único), pela qual foi assegurado ao *Parquet* o direito de firmar acordos extrajudiciais de qualquer natureza ou valor, cuja redação foi repetida na Lei nº 9.099/95 (art. 57) (RIBEIRO, 2015, p. 66).

Com efeito, as ações extrajudiciais foram sendo aprimoradas no âmbito institucional, privilegiando-se a utilização de ferramentas consensuais ao invés da litigiosidade das demandas judiciais. Em verdade, a adoção de uma postura proativa

do Membro, fundamentada na capacidade de diálogo, revela uma reação à morosidade e à burocracia do processo judicial, pela busca de novas formas de resolução de conflitos, isto é, de outras estratégias para solver as problemáticas sociais que chegam ao conhecimento do *Parquet* e estão inseridas nas matérias de sua competência.

Registre-se, nesse diapasão, que a possibilidade de consenso, inaugurada com os atendimentos ao público e a confecção de documentos que valeriam entre as partes, tendo depois, com o reconhecimento legal, recebido a menção de título executivo extrajudicial, evoluiu para outros métodos resolutivos, por ocasião da complexidade das novas questões postas à apreciação dos órgãos ministeriais, envolvendo interesses de grupos, massas e, muitas vezes, do próprio Estado (RIBEIRO, 2015, p. 67-68).

Assim, esquivando-se de uma perspectiva exclusivamente processual, o Ministério Público opera, hodiernamente, através de mecanismos jurídicos próprios na efetivação de direitos transindividuais e individuais de natureza indisponível, desempenhando suas atribuições, conforme sintetiza Maio (2015, p. 95), com “grande responsabilidade e poder de transformação social”, socorrendo-se do Judiciário em casos determinados.

Atos normativos primários, como a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993)¹² e o próprio Estatuto do Idoso¹³ preveem como instrumentos jurídicos extrajudiciais disponíveis ao *Parquet* o inquérito civil e demais procedimentos administrativos, em sentido amplo, com regulamentação infralegal pelas Resoluções editadas no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)¹⁴, e demais atos secundários a nível estadual.

Por ocasião da Resolução nº 118/2014 do CNMP, por exemplo, constituiu-se a “Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público”, com o objetivo de assegurar a efetividade da atuação institucional por meio da capacitação e a cooperação profissional voltadas à adoção de práticas resolutivas, tais quais: a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as

¹² Arts. 25, IV e 26, I.

¹³ Art. 74, I e V.

¹⁴ Órgão externo introduzido por meio da Emenda Constitucional n.º 45/2004, com competência, na forma do art. 130-A, §2º, da CRFB/88, para controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

convenções processuais, como reflexos da evolução de uma cultura de participação, diálogo e consenso, com vistas à redução excessiva da judicialização.

Dentre as classes procedimentais, é instaurado um Inquérito Civil (IC) para apurar fato que possa autorizar a tutela afeta à proteção de interesses difusos e coletivos, na forma da redação constitucional do art. 129, III. Sua formalização é, consoante a Resolução nº 23/2007 do CNMP, feita mediante portaria, sendo arquivado quando o Membro estiver convencido da inexistência ou da superação de problemáticas que fundamentem a propositura de ação civil pública, cujas peças deverão ser homologadas pelo órgão de revisão competente.

Sobre o tema:

Se em uma fase primeira, o inquérito civil público prestava à colheita de elementos de convencimento para o ajuizamento de ações civis públicas, outros instrumentos foram sendo agregados ao ferramental do Ministério Público, convertendo o inquérito em uma primeira etapa de um *iter* de atuação extrajudicial na tutela de interesses metaindividuais. Instaurado o inquérito civil, é dever do Ministério Público trazer para seu bojo o máximo de informações possíveis sobre o evento investigado, tanto trazidos pelos possíveis lesados quanto pelo possível causador do dano (RIBEIRO, 2015, p. 79).

Por outro lado, ressalta-se a instauração de Notícia de Fato (NF) e de Procedimento Administrativo em sentido estrito (PA), segundo prevê a Resolução nº 174/2017 do CNMP, como fundamental à atuação ministerial.

Com efeito, quando toma conhecimento de alguma situação que envolva direitos tutelados pelo Ministério Público, é instaurada no âmbito interno uma NF, objetivando a observação preliminar das informações reunidas a partir da realização de atendimentos ou pela entrada de notícias, documentos, requerimentos e representações, podendo ser convertida em outro procedimento extrajudicial, desde que averiguada a necessidade de maiores diligências, ou arquivada, caso não evidenciada justa causa para o andamento da investigação pelo *Parquet*.

Por sua vez, o PA é tomado como o instrumento próprio da atividade-fim do Ministério Público, com múltipla finalidade, a saber: acompanhar o cumprimento das obrigações avençadas junto à instituição mediante termo de ajustamento de conduta; acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, instituições e políticas públicas; apurar fatos relacionados à tutela de interesses individuais indisponíveis; e embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Como providências adotadas no curso dos procedimentos especificados, com exceção da NF, visando à resolução consensual dos conflitos apurados, destacam-se, conforme Ribeiro (2015, p. 80-85): a Recomendação aos órgãos públicos, a fim de orientar a adequação de irregularidades à disciplina legal; o Termo de Ajustamento de Conduta, como instrumento de garantia da tutela coletiva, pelo qual são dispostas condições para o cumprimento de obrigações, com eficácia de título executivo; e as Audiências Públicas, realizadas através de oitivas e debates com a população, visando a instrução dos feitos em andamento, ou mesmo a instauração de novos procedimentos de interesse público.

Por fim, acrescente-se que o atendimento direto à população e o recebimento de demandas sociais por meio dos canais de comunicação, como as ouvidorias, aproximam o Ministério Público da sociedade, concebendo-o como instituição essencialmente democrática, pela qual são prestados serviços de grande importância à comunidade, possibilitando, não raramente, a resolução espontânea e informal de conflitos (MAIO, 2015, p. 99).

3.3 O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, instituída pela Lei nº 8.625/1993, dispôs em seu conteúdo normas gerais para a organização dos Ministérios Públicos dos Estados. As regras concernentes à estrutura orgânica do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) ficaram, especificamente, a cargo da Lei Complementar Estadual nº 141/1996, pela qual estão regulamentadas a sua estrutura, competências e atribuições dos órgãos e unidades funcionais.

Quanto à arquitetura organizacional, Filho (2016, p. 16) descreve, didaticamente, que o MPRN pode ser dividido em duas grandes subáreas: uma “‘área fim’, compreendida pelos órgãos de execução e [uma] ‘área meio’, composta pelas unidades administrativas, também conhecidas como ‘unidades de apoio’”. Acima destas, acrescenta o autor, existem os chamados Órgãos da Administração Superior, dos quais são componentes: o Colégio dos Procuradores de Justiça (CPJ), o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), a Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ) e a Corregedoria-Geral do Ministério Público (CGMP).

Com efeito, incluem-se nas principais atribuições do CPJ: dar posse ao Procurador-Geral de Justiça e propor a sua destituição ao Poder Legislativo,

competindo, de igual modo, conferir posse e exercício aos membros do CSMP, como também destituí-los. Na seara administrativa, é responsável por indicar o Plano Geral de Atuação do Ministério Público e a Proposta Orçamentária da instituição, bem como a fixação das atribuições das Procuradorias e Promotorias de Justiça mediante aprovação em reunião do colegiado. (FILHO, 2016, p. 17)

O CSMP é órgão de deliberação presidido pelo Procurador-Geral de Justiça. Dentre suas competências, está a de decidir sobre matérias relativas à atuação dos Membros do Ministério Público (Promotores e Procuradores de Justiça), assim como exercer as atividades de fiscalização do exercício de suas funções. Como atividades privativas, destacam-se, por exemplo, a homologação ou a rejeição da promoção de arquivamento de inquérito civil e demais expedientes alusivos à defesa de interesses de índole coletiva (FILHO, 2016, p. 18).

Em relação à PGJ, ressalta-se que é o principal órgão da direção superior, com chefia pelo Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo governador do Estado dentre os integrantes vitalícios e em atividade na carreira, exercendo, ainda, a chefia do Ministério Público e o representando judicial e extrajudicialmente. Por outro lado, a CGMP é encarregada da orientação e fiscalização das atividades funcionais, devendo acompanhar as atividades dos Membros, inclusive por meio de inspeções e correições ordinárias nas respectivas unidades de trabalho, com o objetivo de verificar o seu andamento, bem como a relação daqueles com a sociedade (FILHO, 2016, p. 19-20).

Segundo o comando normativo do art. 6º da Lei 8.625/1993, reproduzido na Lei Complementar Estadual em referência, as Promotorias e as Procuradorias são órgãos administrativos, sendo os seus titulares tomados como verdadeiros órgãos de execução das atividades institucionais (art. 7º, III a V).

Malgrado a inexistência de distinção ontológica entre os cargos ocupados, tendo em vista os princípios da unidade e indivisibilidade institucionais, pelos quais todos fazem o Ministério Público brasileiro, considera-se como ponto distintivo o fato de que os Promotores atuam judicialmente nos processos em seu estágio inicial, até o julgamento em primeiro grau, ao passo que nas instâncias recursais atuam os Procuradores de Justiça, representando o *Parquet* junto aos Tribunais de Justiça. (MPRN, 2014, on-line)

Neste diapasão, assevera-se que os Promotores de Justiça lidam diretamente com as demandas sociais, inclusive assumindo um leque de funções extrajudiciais,

relacionadas à defesa de direitos titularizados por grupos vulneráveis e hipossuficientes, como crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos e consumidores, além de interesses metaindividuais alusivos à proteção ao meio ambiente, ao patrimônio público e à cidadania. (MPRN, 2014, on-line)

Posto isso, é analisada, adiante, a atuação extrajudicial da 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró, notadamente pelo cumprimento do seu papel institucional na defesa do segmento das pessoas idosas, por meio do exame dos autos de Procedimentos Administrativos (PAs) instaurados no âmbito interno no período relativo a janeiro de 2020 a junho de 2021, especialmente relacionados à tutela dos direitos individuais indisponíveis.

4. ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

O avanço legislativo na defesa dos idosos promovido nas últimas décadas no Brasil revela, oportunamente, uma maior preocupação com o envelhecimento populacional e os seus reflexos sociais. Em relação à efetivação dos direitos consagrados legalmente, aduz-se que o Ministério Público passou a reunir atribuições essenciais em prol da pessoa idosa, seja no âmbito dos direitos coletivos, seja para a tutela de direitos individuais de natureza indisponível, constituindo, para isso, Promotorias especializadas.

Na Comarca de Mossoró, locus de abordagem da presente pesquisa, há, atualmente, a 15ª Promotoria de Justiça como unidade voltada especificamente à defesa do idoso e da pessoa com deficiência, desempenhando as suas atribuições, exclusivamente, em matéria cível, de forma judicial e extrajudicial, inclusive pelo acompanhamento e fiscalização de programas do SUAS relacionados às políticas voltadas ao idoso, da proteção social básica e da proteção social especial (MPRN, 2021, on-line).

Como classe procedimental que contempla a tutela individual e coletiva de direitos, conforme Resolução nº 174/2017 do CNMP, explicitada anteriormente, o objeto de análise do presente estudo se concentra nos PAs instaurados no âmbito da tutela de direitos individuais indisponíveis das pessoas idosas, como forma de direcionar o enfoque da pesquisa.

A princípio, observou-se que as ações na respectiva Promotoria são iniciadas, geralmente, a partir de representações ou denúncias oriundas dos canais de comunicação disponíveis, como as ouvidorias e os telefones institucionais, bem como pelos atendimentos presenciais. A comunicação, por sua vez, origina uma NF que, caso reconhecida como matéria de potencial atribuição da instituição, pode evoluir para a classe de PA, cujo andamento comporta uma análise mais acurada dos fatos, sem, contudo, constituir um viés investigatório.

Ato contínuo, o Serviço Social do Ministério Público e, por vezes, de outras instituições, a exemplo da rede municipal de assistência social, é chamado para avaliar a situação informada, o que comumente é feito por meio de visitas domiciliares documentadas em relatórios técnicos.

Os PAs materializam, assim, olhares e interpretações sobre a situação de inserção do idoso, notadamente no seu núcleo familiar e comunitário. Os registros comportam, em linhas gerais, documentos que transcrevem observações profissionais, como de assistentes sociais e psicólogos, além de outros documentos formulados por gestores de instituições públicas e pelos familiares do idoso, por exemplo.

Com efeito, são os autos impulsionados por despachos redigidos pelo Promotor de Justiça, o qual poderá determinar, a depender do caso concreto e da complexidade apurada: a requisição de informações a órgãos públicos e a particulares, mediante expedição de ofícios ou notificações; a aplicação de medidas protetivas destacadas no Estatuto do Idoso e leis correlatas; a designação de audiências extrajudiciais e de mediações familiares; dentre outras providências.

Ao longo deste capítulo será, portanto, apresentada a análise dos PAs oriundos da tutela de direitos individuais indisponíveis, consoante fatos que chegaram ao conhecimento do Ministério Público, explicitando-se, logo, a metodologia de pesquisa, a forma de coleta dos dados e a discussão dos resultados obtidos, com a pretensão de contribuir e ampliar o estudo relacionado à instituição em referência e aos direitos das pessoas idosas no Brasil, bem como servir para a condução de trabalhos futuros.

4.1 A pesquisa documental

A pesquisa documental tem como recorte temporal o período de janeiro de 2020 a junho de 2021, como forma de analisar a recente atuação do *Parquet* na defesa do público idoso, estipulando-se o mês em referência com o intuito de recolher dados pertinentes sobre a atuação ministerial no momento de realização da pesquisa. Para isso, foi obtida a devida autorização do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (conforme Anexo A), considerando-se a disposição de dados sensíveis acerca dos idosos assistidos e de outros da sua convivência.

Ressalte-se, assim, que se trata de um estudo documental com o objetivo de descrever alguns padrões predominantes no conjunto dos casos examinados, de modo que a identidade das pessoas referidas seja mantida em sigilo.

O acesso foi facilitado pela relação prévia com a instituição, tendo em vista a realização de estágio supervisionado não obrigatório na 15ª Promotoria de Justiça

da Comarca de Mossoró, estando a pesquisadora, em última análise, inserida como “observadora-participante” do objeto de estudo. Dessa forma, foi possibilitado o exame integral dos autos digitais dos PAs instaurados no período referenciado por meio do sistema virtual “e-MP”, onde são movimentados, atualmente, todos os feitos extrajudiciais relativos à Promotoria, aos quais são automaticamente atribuídos um número para catalogação. Além disso, houve o acesso à planilha de gerenciamento das demandas ministeriais da respectiva unidade, como mecanismo de controle interno dos procedimentos instaurados.

Da utilização das respectivas ferramentas, foi feito o levantamento de 93 (noventa e três) PAs instaurados no período examinado, sem considerar, portanto, os procedimentos instaurados antes ou após o referido interregno, ainda que em trâmite quando do desenvolvimento deste estudo. Não obstante, da realização de outras triagens iniciais, no interesse do trabalho de pesquisa, foi feita a exclusão de alguns dos procedimentos identificados, tendo como base critérios objetivos, como o estado da atuação do Ministério Público nos casos e a constatação efetiva de situação de risco ou vulnerabilidade.

Assim, alguns procedimentos deixaram de ser averiguados pela ausência de maiores dados sobre a situação do idoso, ora porque se encontrava pendente a realização de relatórios sociais inaugurais, ora pelo fato de que a atuação restou prejudicada pelo falecimento do destinatário da proteção normativa antes de serem promovidas ações concretas em seu favor. Além disso, não ingressaram na presente análise os feitos nos quais não foram constatados situações de risco atuais ou pretéritas, ou sequer vulnerabilidade do idoso.

Acerca dos conceitos expostos, infere-se que o risco pode ser evidenciado quando há a ocorrência de violações ou ameaças aos direitos fundamentais da pessoa idosa individualmente considerada, consoante art. 43 do Estatuto do Idoso, a exemplo da violência física, psicológica, negligência e autonegligência, assim como pela ausência ou rompimento dos vínculos familiares. Por outro lado, as vulnerabilidades são manifestadas, consoante definição do Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2017, p. 20), pelo acesso precário ou nulo aos serviços públicos, a pobreza e a privação ao mínimo existencial, como resultado da fragilização de vínculos afetivos ou por discriminações etárias, de gênero e outros tipos.

Com efeito, do emprego dos critérios objetivos acima especificados, foram selecionados 58 (cinquenta e oito) casos para análise qualitativa e quantitativa, de modo que a sistematização dos dados foi feita a partir da elaboração de uma ficha-roteiro, pela qual foram colhidas informações como: a idade dos idosos assistidos, o gênero, a forma de instauração dos procedimentos, se foram constatadas situações de risco ou vulnerabilidade nos casos acompanhados, quais os fatos geradores destas situações, quem eram os agressores e quais as principais providências adotadas pelo Ministério Público na instrução dos autos, além da resolutividade dos procedimentos que já se encontravam arquivados.

Durante a construção do estudo, repise-se que a vivência do cotidiano da 15ª Promotoria de Justiça de Mossoró, com a observação do desenvolvimento das denúncias e da atuação da equipe multiprofissional, composta pelo Promotor titular, por assessores jurídicos e estagiários, além de assistente ministerial de serviço social, no interior da unidade, e outros profissionais da rede pública, no âmbito externo, para a resolução das problemáticas evidenciadas, foi de grande importância na construção deste trabalho, ao passo em que foi promovida uma experiência mais humanizada, pelo contato diário com a realidade de muitos idosos.

4.2 Resultados e discussão

Da análise detida dos 58 (cinquenta e oito) PAs instaurados na 15ª Promotoria de Justiça no período de janeiro de 2020 a junho de 2021, foram acompanhadas as situações envolvendo um público de 65 (sessenta e cinco) anciãos. Importante ressaltar que o número de idosos é superior ao de PAs, tendo em vista que há casos que envolvem casais e/ou irmãos, cujas realidades vieram a ser conhecidas e tratadas pelo referido órgão ministerial.

A seguir, serão apresentados os resultados obtidos da análise qualitativa executada na presente pesquisa, de acordo os elementos referenciados do montante dos procedimentos selecionados, com o objetivo de descrever alguns padrões predominantes no conjunto dos casos examinados e, assim, discutir os principais aspectos relacionados à atuação da Promotoria do Idoso de Mossoró.

4.2.1 O perfil dos assistidos e os contextos de violência registrados

O crescimento da população idosa no mundo, conforme supracitado, tem sido acompanhado por importantes demandas, dentre elas o combate à violência contra esse grupo etário, em razão de sua maior fragilidade, dependência e limitações de ordem física, cognitiva e social.

As violências contra os idosos são usualmente denominadas, também, de maus tratos e abusos. Tal conjunto de termos faz referência a abusos físicos, psicológicos e sexuais, além do abandono, negligência, exploração financeira e autonegligência, como algumas categorias e tipologias para designar as formas mais praticadas (MINAYO, 2004, p. 13).

Com efeito, a vitimização do público idoso é descrito por Minayo (2004, p. 14) como um problema cultural de raízes seculares, apesar de ser um fenômeno de notificação recente no mundo e no Brasil. Assim, segundo a autora, não possui respaldo científico a ideia veiculada nos diversos meios de comunicação de que a violência contra os idosos está aumentando, uma vez que não há dados consolidados que permitam fazer séries históricas e produzir comparações precisas com o passado.

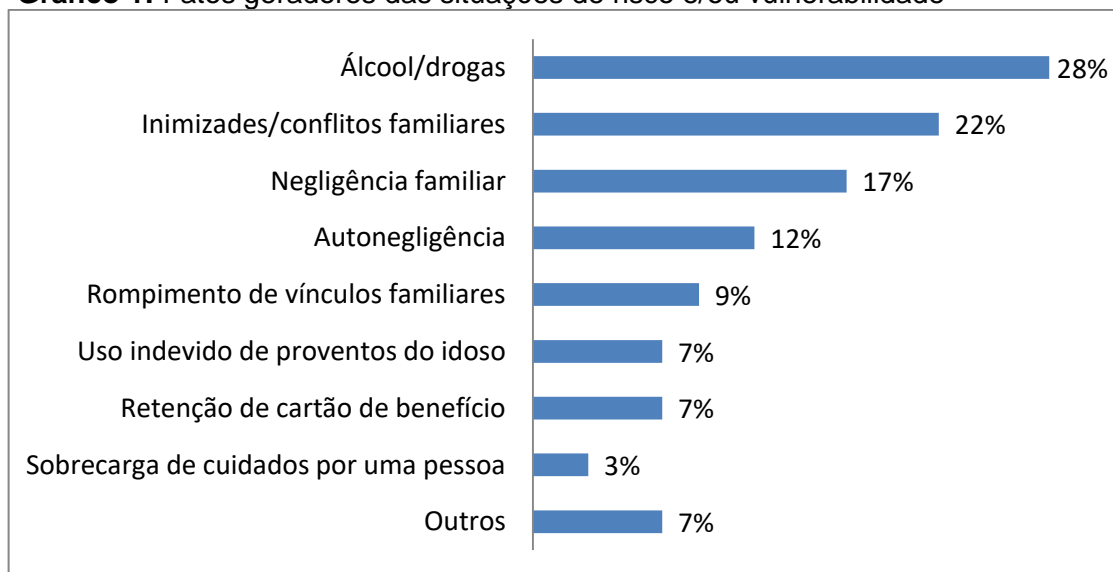
Por oportuno, assevera-se que a negligência é uma das formas de violência mais presentes a nível doméstico e institucional no Brasil, podendo ser conceituada “como a recusa, omissão ou fracasso por parte do responsável pelo idoso em aportar-lhe os cuidados de que necessita”, dela resultando, frequentemente, lesões e traumas físicos, emocionais e sociais para a pessoa (MINAYO, 2003, p. 785). De outra ponta, a autonegligência é uma conduta similar, salvo pelo fato de ser a pessoa idosa quem ameaça a sua própria integridade e segurança, pela recusa voluntária de prover a si cuidados básicos (MINAYO, 2004. p. 13).

Ocorre, assim, que as formas de violência são, por vezes, confundidas com as suas próprias causas, de modo que as manifestações se encontram na origem das violações e no seu desenvolvimento. Nesse sentido, vislumbrou-se a necessidade de investigar as principais causas que levaram às situações de risco e vulnerabilidades acompanhadas nos procedimentos extrajudiciais selecionados, como forma de compreender, também, a realidade social do idoso cuja vivência chegou ao conhecimento do *Parquet*.

Anote-se, a propósito, que foram verificadas causas simultâneas em muitos dos PAs instaurados, registrando-se que a maior parte das problemáticas acompanhadas se encontrava relacionada ao uso excessivo de álcool e drogas ilícitas por pessoas do convívio dos anciãos, destacando-se, sucessivamente, a existência de conflitos e inimizades no seio familiar que atingiam o bem-estar daqueles, a ocorrência de negligências familiares e de autonegligência do titular da proteção normativa, sendo esta decorrente, muitas vezes, de problemas mentais apresentados pelo idoso e não tratados devidamente.

Além disso, outros fatores contribuíram para a manifestação das violações constatadas, como o rompimento de vínculos familiares e a administração irregular dos proventos do ancião, ora pela utilização indevida dos recursos, ora pela retenção dos meios de recebimento, em afronta à autonomia da pessoa idosa, além da sobrecarga de responsabilidades concentrada em uma pessoa, geralmente em alguma filha.

Gráfico 1: Fatos geradores das situações de risco e/ou vulnerabilidade



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

Em relação aos contextos analisados, infere-se que quando alguém que cuida ou mora com o idoso apresenta problemas de drogadição, aumenta-se a probabilidade da ocorrência de maus-tratos, especialmente violência física ou psicológica. Sobre a questão, Grossi e Souza (2003, p. 7) enfatizaram que mais de 50% (cinquenta por cento) dos idosos que conviviam com familiares dependentes de álcool e outras substâncias sofriam algum tipo de abuso físico ou emocional.

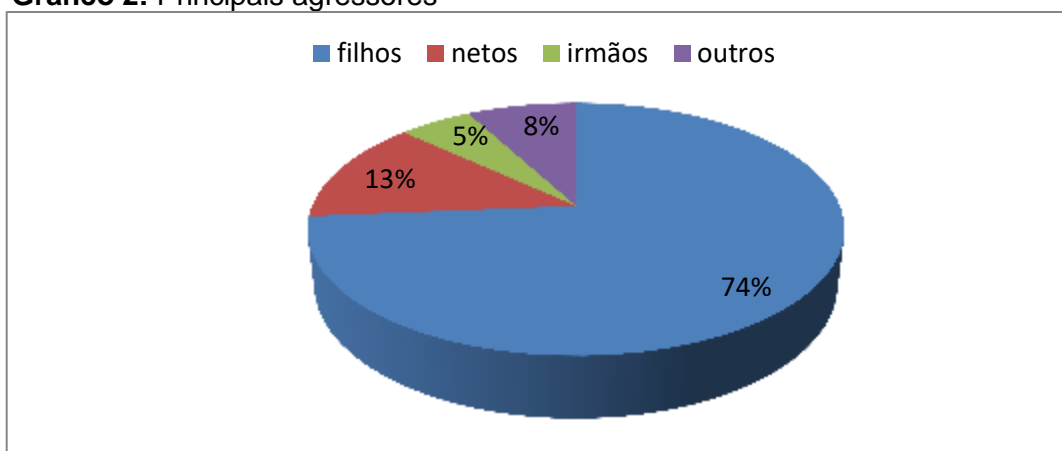
Diversos outros estudos apontam tal variável como fator de risco aos idosos, ao passo em que é tolhida a censura e proporcionada a assunção de condutas socialmente reprováveis. Da revisão da literatura especializada, Sousa *et. al.* (2010, p. 324) também constataram que a maioria das ocorrências de violações contra idosos no ambiente doméstico tem como aspecto comum o uso excessivo de álcool e drogas por pessoas do convívio daqueles, somado à reprodução de um ambiente familiar pouco comunicativo e afetivo, não raro com histórico de agressividade nas relações entre os seus membros. Além disso, outros fatores são levantados, como o estresse e a exaustão física e emocional provenientes dos cuidados dispensados.

Da observação não exauriente das demais motivações destacadas, aduz-se que o ambiente familiar foi, precisamente, o palco do maior número de ocorrências registradas, sendo os familiares identificados como os agressores dos idosos em 86% (oitenta e seis por cento) dos casos nos quais foram confirmadas violações atuais ou pretéritas.

Com efeito, Sousa *et. al.* (2010, p. 324) descrevem que essa prevalência da violência doméstica, frente a outras categorias, auxilia no entendimento dos perfis mais comumente identificados dos agressores e das vítimas.

Assim, nos contextos nos quais as violações resultaram de atos de terceiros, que não do próprio idoso, percebeu-se que a maioria dos ofensores era composta de filhos dos anciãos, seguidos de outros familiares que partilhavam de sua vida diária, principalmente netos e irmãos.

Gráfico 2: Principais agressores



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

Nas mesmas conclusões chegaram outros autores, como Pinto, Barham e Albuquerque (2013, p. 1.173) que, examinando prontuários de um serviço de disque-

denúncia no interior de São Paulo, verificaram que, aproximadamente, 70% (setenta por cento) dos denunciados eram filhos das pessoas idosas possivelmente ofendidas. Por sua vez, Nogueira, Freitas e Almeida (2011, p. 548) identificaram por meio de pesquisa documental, realizada nos serviços de denúncia oriundas do município de Fortaleza, que uma média de 88% (oitenta e oito por cento) dos registros apresentou familiares como principais agressores, ao passo em que pelo menos 58% (cinquenta e oito por cento) dos representados era filho dos idosos.

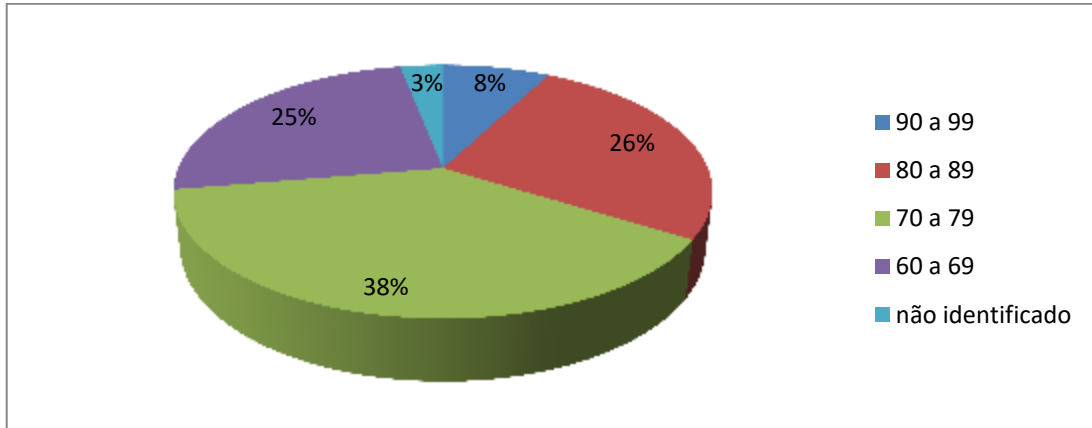
Acerca dos indicadores sociais em âmbito nacional, ressalte-se que as denúncias de violência contra as pessoas idosas relatadas à Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos – “Disque 100” –, disponibilizada pelo governo federal, no ano de 2019, representavam um total de 30% (trinta por cento) do total das comunicações registradas, ocupando a segunda maior demanda do canal, atrás somente das denúncias relacionadas ao grupo de crianças e adolescentes. O balanço do respectivo período informa que 81% (oitenta e um por cento) dos casos de violações contra vítimas idosas foram cometidos no ambiente doméstico, sendo a grande maioria perpetrada por pessoas do seu convívio familiar. Em termos percentuais, aponta-se que 65% (sessenta e cinco por cento) dos suspeitos eram filhos dos longevos, enquanto outros 9% (nove por cento) eram os seus netos (BRASIL, 2020, p. 68-69).

Ademais, quanto ao perfil dos idosos agredidos segundo o relatório de 2019 do “Disque 100” (BRASIL, 2020, p. 70), apurou-se que as vítimas mais afetadas eram componentes da faixa etária de 76 (setenta e seis) a 80 (oitenta) anos, sendo estas mulheres em 66% (sessenta e seis por cento) das ocorrências. De igual modo, em relação ao perfil dos assistidos pela 15ª Promotoria de Justiça de Mossoró, foi identificado de que se trata, normalmente, de pessoa com idade acima de 70 (setenta) anos e do sexo feminino.

Com efeito, os componentes da faixa etária de 70 (setenta) a 79 (setenta e nove) anos foram os mais envolvidos pela intervenção da referida Promotoria no período respectivo e, possivelmente, em situações concretas de violações de direitos. Tal informação é compatível, também, com os levantamentos feitos por Nogueira, Freitas e Almeida (2011, p. 550), pelo qual os idosos de 71 (setenta e um) a 80 (oitenta) anos de idade protagonizaram como vítimas na maioria das ocorrências de violações notificadas, e por Sousa *et. al.* (2010, p. 324), os quais

observaram pela revisão sistemática da produção acadêmica que no perfil da vítima idosa há a predominância da idade de 75 (setenta e cinco) anos ou mais.

Gráfico 3: Faixa etária

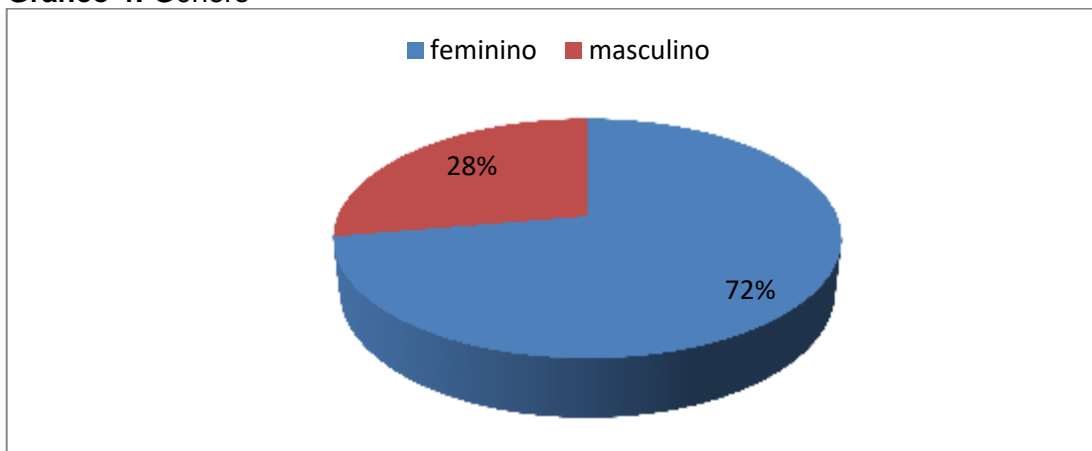


Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

A conjuntura apresentada revela, senão, uma maior vitimização das pessoas componentes de faixas etárias mais avançadas, com possíveis limitações que as tornam mais sujeitas a violações de direitos de toda ordem, especialmente no ambiente doméstico, por pessoas com quem partilham a sua privacidade.

Em relação ao gênero, esta pesquisa constatou que as idosas representam o grupo mais acompanhado no bojo dos 58 (cinquenta e oito) procedimentos selecionados para análise, num percentual equivalente a 72% (setenta e dois por cento) do total de assistidos.

Gráfico 4: Gênero



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

A questão de gênero elucidada, na prática, que a violência contra as mulheres representa uma cultura de discriminação que não cessa com a velhice, mas que se

perpetua ao longo da vida, podendo ser explicada, conforme Nogueira, Freitas e Almeida (2011, p. 550), dentre outras razões, pelo fato de a idosa já ter sido agredida quando jovem em seu núcleo familiar e persistir nesta dinâmica de subordinação durante o envelhecimento.

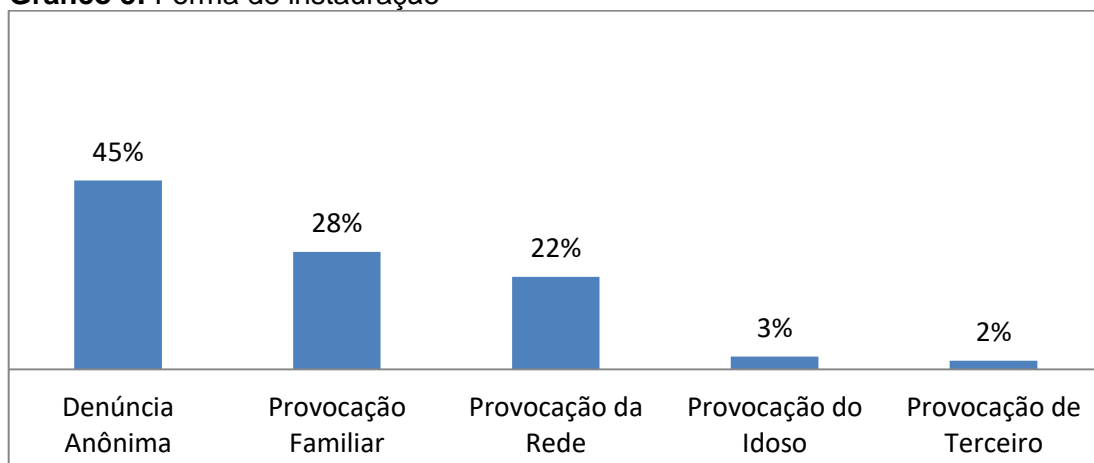
Por sua vez, Minayo (2003, p. 789) acrescenta que no interior das casas, as mulheres são, proporcionalmente, mais abusadas que os homens, ao passo em que na rua estes são as vítimas preferenciais. De ambos os sexos, porém, os idosos mais expostos às situações de violência são os dependentes, física ou emocionalmente de seus agressores, sobretudo quando apresentam algumas deficiências, como déficits cognitivos e dificuldades de locomoção, necessitando, por isso, de cuidados intensivos em suas atividades da vida diária.

4.2.2 A atuação da 15ª Promotoria de Justiça nos procedimentos analisados

Acerca da atuação do órgão ministerial que constituiu o campo de pesquisa do presente estudo, a partir da análise dos PAs em referência, foi feita uma avaliação sequencial dos principais aspectos observados, a começar pela forma de instauração dos procedimentos extrajudiciais.

Destarte, identificou-se que a maioria se originou de denúncias anônimas, seguida de provocações por familiares e pela rede de assistência social e de saúde do município, vislumbrando-se uma menor participação do idoso e de terceiros não integrantes dos grupos discriminados.

Gráfico 5: Forma de instauração



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

Tais dados revelam, possivelmente, a existência de certa dificuldade das pessoas idosas de identificarem que estão sendo vítimas de violações, sobretudo quando estas provêm do ambiente doméstico. Ademais, consoante destacado por Faleiros e Brito (2007, p. 138-139), analisando aspectos relacionados à violência intrafamiliar, o silêncio dos idosos pode estar ancorado em várias outras razões, como o medo de retaliação, a falta de recursos e a internalização de determinados valores, acrescentando-se, ainda, a culpa e a vergonha pela exposição.

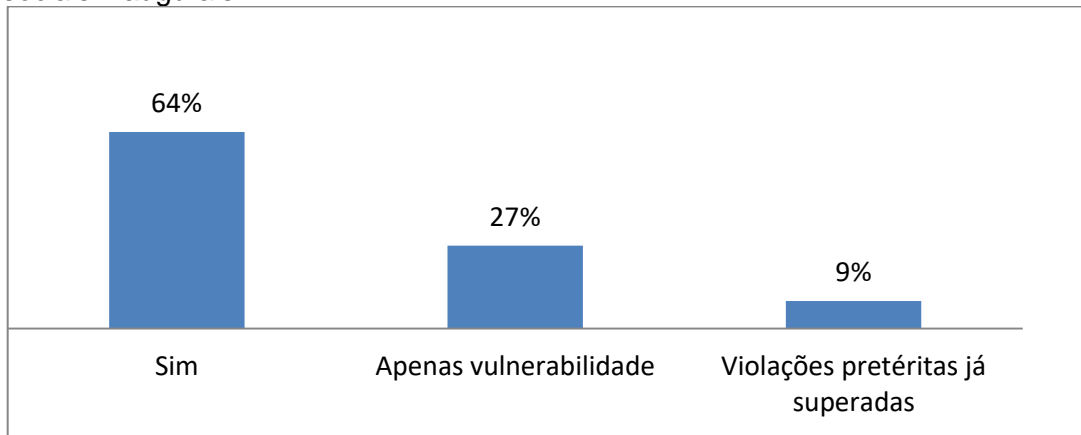
Por outro lado, o maior índice de denúncias anônimas sugere, a princípio, o receio dos noticiantes em sofrer represálias pelos supostos agressores, constituindo, por isso, comunicações não qualificadas, as quais demandam maiores esforços para o detalhamento dos casos. Nesse sentido, a pesquisa documental conduzida por Nogueira, Freitas e Almeida (2011, p. 549) nas ouvidorias do município de Fortaleza revelou que o índice de denúncias anônimas também se apresentou em maior número, numa média de 77% (setenta e sete por cento) dos casos apurados.

Especificamente em relação à atuação do Ministério Público, o problema deste tipo de comunicação reside, por exemplo, no fato de que o órgão executivo da 15ª Promotoria não consegue localizar os noticiantes a fim de, porventura, atualizar as informações relacionadas aos casos e, não raro, depara-se com representações infundadas que, sem justa causa, movimentam o aparato estatal.

Em seguida, por ocasião dos relatórios sociais juntados aos autos no início da instrução dos procedimentos, comumente elaborados por assistentes sociais do Ministério Público ou pelas equipes dos CRAS municipais, identificou-se que uma média significativa não apontou a existência de situação de risco ou de violações aos direitos dos assistidos, seja pelo fato de que foi apenas vislumbrada a existência de vulnerabilidades sociais, seja porque já havia sido superada a problemática existente quando da concretização do estudo.

Ressalte-se, a propósito, que a elaboração de tais estudos se mostra essencial à instrução dos autos, mormente para que haja o conhecimento da realidade dos idosos pelo Promotor de Justiça, o qual determinará a instituição de medidas adequadas à proteção do idoso na hipótese de serem confirmadas violações aos seus direitos, dependendo da complexidade dos fatos.

Gráfico 6: Comprovação de situações de risco e violação de direitos nos relatórios sociais inaugurais



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

Ocorre, todavia, conforme as disposições normativas que regem as atividades do Ministério Público, que a sua atuação se restringe às hipóteses nas quais se mostrem configuradas situações de risco ou de violações de direitos da pessoa idosa individualmente considerada, a ensejar, por exemplo, a aplicação de medidas protetivas ou a propositura de ações judiciais. Desse modo, situações de mera vulnerabilidade não justificam a intervenção ministerial, cujo acompanhamento deve ser promovido por outras instâncias públicas, notadamente pelos serviços ofertados no âmbito do SUAS, por meio da rede de proteção social.

Com efeito, a proporção considerável de casos em que foram constatadas somente vulnerabilidades, somados àqueles em que as violações restaram superadas antes mesmo de qualquer intervenção efetiva da Promotoria, demonstra que esta vem sendo acionada, com frequência, para a apuração de ocorrências as quais não constituem sua obrigação legal, muitas vezes por ser a primeira instituição a tomar conhecimento de tais fatos.

Posto isso, frise-se que foi favorecido o acompanhamento socioassistencial dos idosos assistidos na maior parte dos procedimentos analisados, seja nas hipóteses de risco ou nas de vulnerabilidade, a partir da comunicação dos fatos à rede local, para conhecimento e providências, notadamente à Secretaria Municipal competente na pasta de assistência social, visando a inserção dos usuários no conjunto das proteções do SUAS.

Comumente, determinou-se mais de um tipo de ação pelo Ministério Público na instrução dos PAs, destacando-se a aplicação das medidas protetivas disciplinadas no art. 45 do Estatuto do Idoso, em especial dos incisos II e III do

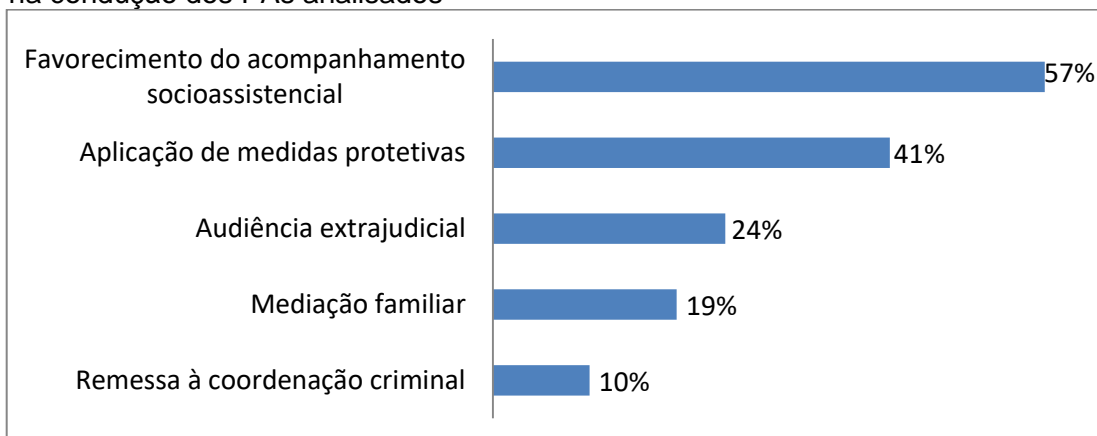
referido dispositivo legal, os quais dispõem sobre a orientação, apoio e acompanhamento temporários do núcleo familiar do assistido, visando o fortalecimento de vínculos, e a requisição para tratamento de saúde em favor deste, desenvolvidas pelos equipamentos municipais com atribuição respectiva.

Além disso, as audiências extrajudiciais realizadas pelo Promotor de Justiça foram verificadas como importantes instrumentos à condução de parte dos procedimentos, em especial, para aqueles nos quais as situações de risco dos idosos reclamavam medidas urgentes, visando o conhecimento mais aprofundado da sua realidade e a oitiva dos indigitados agressores, culminando, muitas vezes, na aplicação de medidas de proteção e na orientação destes quanto às possíveis consequências penais dos atos praticados em detrimento dos longevos.

As mediações familiares, de outra parte, foram realizadas por mediadores da instituição, com o fim de apaziguar os conflitos existentes no convívio dos idosos a partir da celebração de acordos, ainda que em alguns feitos estivessem envolvidas apenas vulnerabilidades, como forma de prevenir o seu agravamento. Após as referidas sessões, os autos permaneciam, em regra, sobrestados para ulterior apuração do cumprimento dos acordos.

Por sua vez, a remessa de cópias dos PAs à Coordenação das Promotorias Criminais foi determinada nas hipóteses em que se vislumbraram fortes indícios do cometimento de crimes vitimando os anciãos, na forma dos tipos previstos no Estatuto do Idoso e no Código Penal, tendo em vista a falta de atribuição da 15ª Promotoria de Justiça nesta seara, mormente nas hipóteses em que não houve a colaboração do suposto agressor à superação das violações.

Gráfico 7: Principais providências adotadas pela 15ª Promotoria de Justiça de Mossoró na condução dos PAs analisados



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

Infere-se, destarte, que os PAs não assumem um viés investigatório, mas, antes, buscam trabalhar a restauração dos vínculos e a cessação do risco, cujo êxito depende do somatório de esforços das pessoas envolvidas. Assim, os trabalhos da equipe multidisciplinar da Promotoria, como também da rede externa de apoio, têm como objetivo uma melhor relação do idoso no ambiente onde se encontra inserido, garantindo, acima de tudo, o respeito à sua dignidade, notadamente pelo direito a uma convivência saudável em que seja promovido o seu bem-estar.

Acerca da resolutividade dos feitos examinados, apurou-se, por fim, que uma média de 43% (quarenta e três por cento) ainda estava em trâmite na Promotoria no momento da análise, enquanto outros 57% (cinquenta e sete por cento) já se encontravam arquivados.

Dentre as principais causas para os arquivamentos, identificou-se que a maioria foi resultado da superação ou atenuação do risco e a continuidade do acompanhamento do núcleo familiar pela rede de assistência social, especialmente pela inserção nos serviços ofertados pelos CRAS e CREAS, comportando, também, as ocorrências em que as vulnerabilidades constatadas foram igualmente destinadas ao acompanhamento da rede.

Registra-se, ademais, que outros casos foram arquivados após a resolução extrajudicial dos conflitos, sobretudo após as intervenções realizadas pelo *Parquet*, como, por exemplo, pelo fato dos indigitados agressores terem sido sensibilizados a deixar de conviver com os idosos na mesma residência ou a mudarem de comportamento em relação a estes, bem como pela submissão voluntária a tratamentos voltados à superação da dependência em álcool e outras substâncias entorpecentes, acrescentando-se, ainda, ocasiões em que foi possibilitado o retorno do longevo ao convívio familiar.

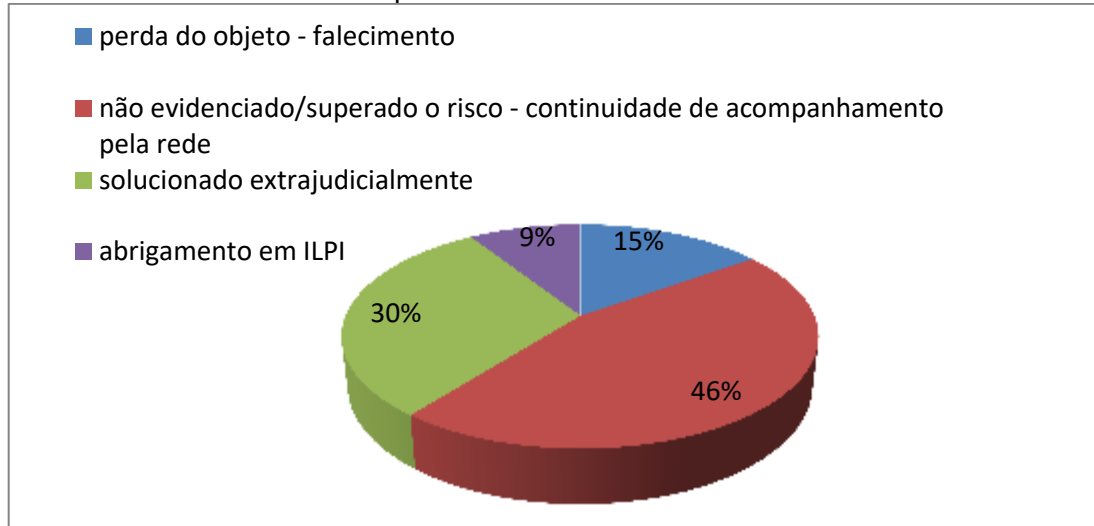
Noutro giro, alguns procedimentos foram finalizados depois de providenciado o acolhimento definitivo do idoso em Instituição de Longa Permanência (ILPI's), sempre em respeito à sua autonomia de vontade¹⁵. Outros, porém, tiveram a sua resolutividade prejudicada pelo falecimento do destinatário da proteção normativa no

¹⁵ Art. 10, § 2º. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, **da autonomia**, de valores, ideias e crenças, dos espaços e dos objetos pessoais (grifo nosso).

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 (grifo nosso).

curso dos autos, ilidindo, portanto, a possibilidade de adoção de outras medidas em seu favor.

Gráfico 8: Procedimentos arquivados - resolatividade



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados oriundos da 15ª Promotoria de Mossoró/RN

Diante do exposto, nota-se que foram promovidas ações efetivas à superação da condição de risco e de violação de direitos dos idosos assistidos pela 15ª Promotoria de Justiça nos procedimentos já ultimados, de acordo com as necessidades manifestadas nos casos concretos e em respeito a aspectos expressivos como autonomia e independência, restando prejudicada a atuação somente nas hipóteses em que houve a perda do objeto.

O acompanhamento da frequência dos casos e de suas resoluções demonstra, em linhas gerais, que a maioria das problemáticas acompanhadas é resolvida a partir de um processo educativo e socializador dirigido aos anciãos e aos seus familiares, principalmente quando os contextos de agressão são produtos da omissão de cuidados, objetivando, antes de tudo, a modificação da realidade de vitimização do idoso.

Note-se, ademais, que os PAs examinados não proporcionaram, pelo menos até o momento de concretização da pesquisa, a adoção de medidas judiciais em favor dos longevos, apresentando-se como principais razões a valorização de métodos extrajudiciais e autocompositivos para a resolução das problemáticas acompanhadas e a necessidade de instruções mais longas dos procedimentos para embasar possíveis demandas judiciais em benefício daqueles, dentro da esfera de legitimidade do órgão ministerial em referência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aumento da expectativa de vida da população mundial somado à diminuição da taxa de natalidade trouxe um acréscimo significativo do número de idosos, repercutindo nas estruturas sociais de muitos países. No Brasil, a edição do Estatuto do Idoso e de leis correlatas, calcado na expansão dos direitos humanos e na previsão de diplomas internacionais, garantiu na órbita jurídica maior proteção a esse grupo vulnerável, como medida de justiça e igualdade material.

Sendo um processo natural, o envelhecimento causa preocupações com o oferecimento de políticas, serviços e ações que garantam a dignidade do público longevo, sendo o dever de proteção, que outrora se restringia ao núcleo particular e familiar, designado a outros atores sociais, como o Estado e a sociedade civil de maneira geral.

Como instituição componente do sistema de garantias dedicado aos idosos, o Ministério Público brasileiro opera, atualmente, um papel salutar na defesa de tal segmento populacional, em atenção aos preceitos constitucionais que exclamaram o seu papel de defensor da cidadania e o erigiram a uma instituição autônoma, permanente e essencial à função jurisdicional. Nessa conjuntura, chama atenção as atividades promovidas pelas Promotorias de Justiça no âmbito estadual, as quais oferecem atendimentos ao público e mantêm contato direto com as demandas sociais.

Assim, conforme apurado no presente trabalho, a 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró desempenha atribuições essenciais à defesa da população idosa que se encontre em situação de risco e violações de direitos, com base no que prevê o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente o Estatuto do Idoso e outros atos normativos secundários, como as Resoluções administrativas editadas para nortear as atividades do *Parquet*.

Cabe pontuar que a discussão aqui apresentada trouxe dados de uma pesquisa relacionada a um período específico, agregando elementos da observação da instrução de PAs voltados à tutela de direitos individuais indisponíveis, a qual pode se modificar com o decorrer do tempo, a depender, por exemplo, de novos instrumentos agregados pela Promotoria e a adoção de outras formas de agir na condução dos casos, comportando, assim, análise temporalizada e não definitiva.

Com efeito, do exame dos PAs, verificou-se a predominância de padrões relacionados ao perfil dos idosos assistidos, seus agressores e o espaço onde se caracterizaram os episódios de violações, sendo, respectivamente, pessoas com idade acima de 70 (setenta) anos e do sexo feminino, cujos filhos foram os mais responsáveis por lhes provocar danos, tendo, portanto, o ambiente doméstico como palco do maior número das ocorrências.

Ressalta-se, neste sentido, que a observação dos contextos de violência apurados é similar a outros estudos desenvolvidos na literatura, inclusive às conclusões registradas por indicadores sociais de âmbito nacional, como as denúncias comunicadas à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, demonstrando, em certa medida, que a vitimização das pessoas idosas é fato corriqueiro no país, sem olvidar dos casos subnotificados, os quais não chegam ao conhecimento das autoridades por motivos diversos, mas que constituem problemáticas reais.

Deste modo, é imperioso trabalhar pela prevenção à violência contra o idoso, considerando-se a maior vitimização ocasionada nas relações intrafamiliares. Posto isso, sugere-se que o Ministério Público venha a oferecer, junto aos demais órgãos protetivos da pessoa idosa, mais atividades voltadas ao público externo, como palestras, oficinas e cursos de capacitação, asseverando a importância de se garantir a dignidade da população longeva, bem como apresentando à sociedade o seu verdadeiro papel institucional.

Por outro lado, infere-se que os procedimentos analisados têm um cunho predominantemente esclarecedor e educativo, eis que o trabalho da equipe multidisciplinar é tencionado a uma melhor relação do ancião com os seus familiares, favorecendo, destarte, a resolução consensual dos conflitos, mormente pela utilização de determinados instrumentos, como a realização de mediações familiares e de audiências extrajudiciais.

Não obstante, observou-se que uma proporção significativa dos procedimentos instaurados não constituía obrigação legal do *Parquet*, consoante disposições do Estatuto do Idoso, eis que a análise dos relatórios sociais inaugurais demonstrou que em alguns casos não eram patentes violações de direitos dos anciãos, ora porque se revelavam apenas vulnerabilidades sociais, ora pelo fato de que já haviam sido superadas as problemáticas no núcleo familiar antes de qualquer intervenção efetiva.

Tais contextos sugerem, possivelmente, a necessidade da organização de um fluxo para o encaminhamento e comunicação das demandas entre o Ministério Público e a rede socioassistencial, de modo que seja aquele instado a intervir efetivamente nas hipóteses em que haja a confirmação do risco e seja necessária, por exemplo, a aplicação de alguma medida protetiva ou a propositura de ação judicial, devendo ser trabalhado, exclusivamente, no âmbito da rede os casos de menor complexidade.

Além disso, por ocasião dos procedimentos já arquivados, nota-se que a 15ª Promotoria de Justiça privilegia, antes de tudo, a resolutividade das demandas no âmbito extrajudicial, ao passo em que a atuação restou prejudicada somente nos casos em que houve o falecimento do destinatário da proteção normativa, resultando na perda irreparável do objeto de acompanhamento.

REFERÊNCIAS

- ALBERTON, Lucas de Costa. **A tutela da pessoa idosa no Brasil frente aos tratados internacionais de direitos humanos**. 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2019.
- ALCÂNTARA. Alexandre de Oliveira. Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. In: ALCÂNTARA, A. O (Org.). **Política Nacional do Idoso**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 359-377.
- BASTOS, João Felipe Bezerra. **A Tutela de amparo ao idoso na ordem jurídica brasileira: os principais atores de proteção e promoção dos direitos fundamentais dos longevos**. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.
- BERZINS, Marília Viana da Silva; GIACOMIN, Karla Cristina; CAMARANO, Ana Amélia. A Assistência Social na Política Nacional do Idoso. In: ALCÂNTARA, A. O (Org.). **Política Nacional do Idoso**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 359-377.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 23, de 04 de Julho de 2007**. Brasília, DF: Portal CNMP 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em 01 set. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118, de 01 de Dezembro de 2014**. Brasília, DF: Portal CNMP 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-2.pdf>. Acesso em 01 set. 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 174, de 17 de Setembro de 2017**. Brasília, DF: Portal CNMP 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-2.pdf>. Acesso em 01 set. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.
- BRASIL. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em 07 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994.** Institui a Política Nacional do Idoso. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm. Acesso em 16 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003.** Institui o Estatuto do Idoso. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Disque Direitos Humanos:** Relatório 2019. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2020. Disponível em:

https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100/relatorio-2019_disque-100.pdf. Acesso em 08 set. 2021.

BRASIL. **Orientações técnicas:** Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social. 2017. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/assistencia_social/caderno_PSB_idoso_pcd_1.pdf. Acesso em 07 set. 2021.

CAMARANO, Ana Amélia; PASINATO, Maria Tereza. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. 2004. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros. Muito além dos 60?** Rio de Janeiro: Ipea, 2004. p. 253-292.

DALLARI, Dalmo Abreu. Ministério público: advogado do povo. In.: LIVIANU, R., (coord.) **Justiça, cidadania e democracia.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 90-95.

DEBERT, Guita Grin; OLIVEIRA, Glaucia da Silva Destro. Os Conselhos e as Narrativas sobre a Velhice. In: MULLER, Neusa Pivatto; PARADA, Adriana (org.). **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso:** repertórios e implicações de um processo democrático. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013. p. 117-144.

FALEIROS, Vicente de Paula; BRITO, Denise Orbage. Representações da violência intrafamiliar por idosas e idosos. Brasília: **Revista de Serviço Social**, 2007. n. 21, p. 105-142.

FILHO, Walter Soares Barbosa Rocha. **Racionalização da atuação extrajudicial das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, de 1ª entrância, a partir do uso de indicadores.** 2016. 100 f. Dissertação

(Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2016.

GAUCH, Gláucia. Direitos dos Idosos no Plano Internacional. In: MULLER, Neusa Pivatto; PARADA, Adriana (org.). **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: repertórios e implicações de um processo democrático**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013. p. 79-85.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas. 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

GROSSI, Patrícia Krieger; SOUZA, Mozara dos Reis. Os idosos e a violência inviabilizada na família. Porto Alegre: **Revista Virtual Textos & Contextos**, 2003.

IBGE. **Em 2019, expectativa de vida era de 76,6 anos**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>. Acesso em: 26 abr. 2021.

IBGE. **Número de idosos cresce 18% em 5 anos e ultrapassa 30 milhões em 2017**. 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: 26 abr. 2021.

MAIO, Iadya Gama. **Desafios da implementação de políticas públicas de cuidados intermediários no Brasil e a atuação do Ministério Público**. 2015. 241 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de saúde pública da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

MAIO, Iadya Gama. Os Tratados Internacionais e o Estatuto do Idoso: Rumo a uma Convenção Internacional? In: VALMORBIDASTEPANSKY, Daizy; COSTA FILHO, Waldir Macieira da; MULLER, Neusa Pivatto (Orgs.). **Estatuto do Idoso. Dignidade humana como foco**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013. p. 32-45.

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

MINAYO Maria Cecília de Souza. **Violência contra idosos:** o avesso de respeito à experiência e à sabedoria. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

MINAYO Maria Cecília de Souza. **Violência contra idosos:** relevância para um velho problema. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, 2003. p. 783-791.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Controle funcional dos Membros.** 2021. Disponível em:
<http://www.mp.rn.gov.br/mapafuncional/default.asp?cod=2>. Acesso em: 19 set. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Definição institucional: Promotorias e Procuradorias.** 2014. Disponível em:
<https://www.mprn.mp.br/portal/inicio/institucional/promotorias/portal-institucional-promotorias-definicao..> Acesso em: 19 set. 2021.

NETTO, Matheus Papaléo. O Estudo da Velhice: Histórico, Definição do Campo e Termos Básicos. In: FREITAS, Elizabete Viana; PY, Ligia (Org.). **Tratado de Geriatria e Gerontologia.** Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2013. p. 62-75.

NÓBREGA, Marcella Pereira. Estatuto do Idoso, Juizados Especiais e Medidas Despenalizadoras. In: MULLER, Neusa Pivatto; PARADA, Adriana (org.). **Dez anos do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso: repertórios e implicações de um processo democrático.** Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2013. p. 204-213.

NOGUEIRA, Caroline Furtado; FREITAS, Maria Célia de; ALMEIDA, Paulo César de. Violência contra idosos no município de Fortaleza, CE: uma análise documental. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, 2011. v. 14, n.3, p. 543-554.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de Ação Internacional de Viena Sobre o Envelhecimento**, 1982. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/e-psico/publicas/humanizacao/prologo.html> Acesso em 12 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plano de ação internacional para o envelhecimento**, 2002. Tradução de Arlene Santos. – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. Disponível em:
http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf Acesso em: 15 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 13 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **População mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU.** 2019. Disponível em:
<https://brasil.un.org/pt-br/83427-populacao-mundial-deve-chegar-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu>. Acesso em: 15 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios das Nações Unidas para o Idoso**, 1991. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/bioetica/onuido.htm> Acesso em: 13 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Proclamação sobre o Envelhecimento**, 1992. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/resolutions/47/5GA1992.html> Acesso em: 13 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos**, 2015. Disponível em: https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_POR.pdf. Acesso em: 09 set. 2021.

PAZ, Serafim Fortes. A Política Nacional do idoso: considerações e reflexões. In.: **A Terceira Idade: Estudos sobre Envelhecimento**. São Paulo: Gerência de Estudos e Programas da Terceira Idade, 2013. v. 24, n. 58, p. 23-35.

PINTO, Francine Nathálie Ferraresi Rodrigues; BARHAM, Elizabeth Joan; ALBUQUERQUE, Paloma Pegolo. Idosos vítimas de violência: fatores sócio demográficos e subsídios para futuras intervenções. Rio de Janeiro: **Revista estudos e pesquisas em psicologia**, 2013. v. 13, n. 3, p. 1159-1181.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Direito à Velhice: a Proteção Constitucional da Pessoa Idosa. In: WOLKMER, A. C.; LEITE, J.R.M. (Orgs.) **Os “novos” direitos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p.162-184.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério público – funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). **Lei Complementar nº 141, de 09 de fevereiro de 1996**. Dispõe sobre a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal, RN: Assembleia Legislativa. 1996. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/CALJ_-_LO_MPs/MPRN._LC_141.1996.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

RODAS, João Grandino. **Tratado internacional só é executório no Brasil depois da promulgação e publicação**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-24/olhar-economico-tratado-executorio-depois-promulgacao>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SOUSA, Danúbia Jussana; *et. al.* Maus-tratos contra idosos: atualização dos estudos brasileiros. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, 2010. v. 13, n. 2, p. 321-328.

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Autorização para uso dos Procedimentos Administrativos oriundos da 15ª Promotoria de Justiça de Mossoró/RN

TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA USO DE DOCUMENTOS

Esclarecimentos

Esta é uma solicitação de autorização para o uso de documentos institucionais na pesquisa intitulada "A TUTELA DAS PESSOAS IDOSAS: ANÁLISE DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS INSTAURADOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NA COMARCA DE MOSSORÓ NO PERÍODO 2020/2021", a ser realizada como Trabalho de Conclusão de Curso da pesquisadora LAURA GABRIELLE DE SOUZA, discente do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e estagiária de graduação do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), que tem como objetivo principal enfatizar a realidade legal e social de proteção aos direitos das pessoas idosas, em especial, pela análise das ações desenvolvidas pelo Ministério Público como componente do sistema de garantias dedicado ao público longo, e utilizará o método indutivo de abordagem, com enfoque quali-quantitativo.

Assim sendo, solicitamos sua valiosa colaboração, no sentido de autorizar o acesso e a utilização dos Procedimentos Administrativos instaurados no âmbito da 15ª Promotoria de Justiça da Comarca de Mossoró, na defesa dos direitos e interesses das pessoas idosas, em arquivos digitais, pela pesquisadora responsável.

Salientamos que os dados coletados serão mantidos em sigilo, assim como não serão revelados nomes ou quaisquer outros elementos sensíveis que identifiquem as pessoas relacionadas nos documentos extrajudiciais examinados, para fins de preservação da imagem e da intimidade destas.

A instituição ficará com uma via deste documento, elaborado em duas vias, e as dúvidas a respeito desta pesquisa poderão ser perguntadas diretamente à pesquisadora responsável Laura Gabrielle de Souza, pelo telefone: (84) 98132-9364 ou pelo e-mail: lauragabriellesouza@gmail.com.

**LAURA
GABRIELLE DE
SOUZA**

Assinado de forma digital por
LAURA GABRIELLE DE SOUZA
Dados: 2021.09.10 10:00:28
-03'00'

Assinatura da pesquisadora

Consentimento para o uso de documentos institucionais

Por ter sido informado verbalmente e por escrito sobre os objetivos e metodologia desta pesquisa, concordo em autorizar o manuseio e a utilização dos documentos institucionais supracitados.

Mossoró/RN, 10 de setembro de 2021.

GUGLIELMO
MARCONI SOARES
DE CASTRO:1547542

Assinado de forma digital por
GUGLIELMO MARCONI
SOARES DE CASTRO:1547542
Dados: 2021.09.10 09:52:55
-03'00'

15º Promotor de Justiça de Mossoró