

Informação Técnico-Jurídica 03/2021 – Roteiro de Atuação para implementação ou revitalização do Conselho Municipal do Idoso¹²

○ **Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Promoção dos Direitos dos Idosos e das Pessoas com Deficiência**, com fundamento nos arts. 33, II da Lei 8.625/93, 75, II, da Lei Complementar 34/94, 1º, XI da Resolução PGJ 64, de 13 de setembro de 2001 e 2º, IX, da Resolução PGJ 9, de 19 de fevereiro de 2021, expede a presente nota técnica, **sem caráter vinculativo**, às Promotorias de Justiça com atribuição na promoção dos direitos dos idosos:

I – Breves considerações

A Constituição da República de 1988 inaugura no Brasil a democracia representativa, consistente no exercício do poder pelo povo de forma indireta, com sua maior expressão no voto. Ainda assim, a Carta Magna trouxe formas nas quais esse exercício se dá de forma direta. Neste contexto, tem-se os diversos tipos de conselhos como exemplo de mecanismo no qual o cidadão participa direta e ativamente no processo de criação, fiscalização e acompanhamento de políticas públicas. São normas que anunciam a escolha por esse chamamento os arts. 198, 204 e 206, que tratam da participação popular na saúde, educação e assistência social, respectivamente.

De forma mais detida, passa-se à análise do Conselho de Direitos dos Idosos, órgão integrante do Poder Executivo diretamente ligado à política da pessoa idosa.

A Lei 8.842/94, que dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências, estabelece os conselhos nacional, estaduais e municipais como órgão permanentes, deliberativos e paritários, com participação na gestão e organização da própria política estatal.

O Estatuto do Idoso, Lei 10.741/03, prevê que os conselhos dos idosos das diversas esferas federativas são também responsáveis por zelar pelos direitos ali entabulados, além de determinar a participação desses órgãos na prevenção e repressão a práticas ilícitas de maneira expressa, como no art. 19 (notificação obrigatória de casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra idosos), art. 35, § 2º (estabelecimento de participação do idoso no custeio de

¹ Material produzido pelo CAOIPCD em junho de 2021.

² A fim de melhor sistematizar as matérias e evitar que o material fique mais extenso, os Fundo Municipal do Idoso será tratado em roteiro próprio. Contudo, sugere-se quando for o caso, que eles sejam aplicados de forma conjunta.

instituição de longa permanência filantrópica), 48, parágrafo único (inscrição de entidades de atendimento ao idoso), art. 52 (fiscalização de ILPIs) etc.

Inferre-se do supramencionado que a simples leitura das funções legalmente previstas para os Conselhos de Idosos seria suficiente para demonstrar que sua criação e funcionamento extrapolam a mera conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo, não podendo ser encarados como parte da discricionariedade do mérito administrativo.

Some-se a isso o princípio da legalidade estampado no art. 37 da Constituição da República, a proteção integral ditada pela Lei 10.741/03 e a garantia de prioridade, inclusive para compreender a preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso, também prevista no Estatuto do Idoso.

Extirpa-se, assim, qualquer dúvida que pudesse pairar em relação à obrigatoriedade na criação e funcionamento dos conselhos de idoso, sejam de quaisquer esferas federativas.

Indo além, necessário que aborde as características e funções destes conselhos.

De modo geral, os conselhos têm a seguinte estrutura:

- **Plenário:** composto pelo conjunto dos conselheiros e pela Diretoria (presidente e vice-presidente). Presidente e vice-presidente podem ser qualquer um dentre os membros titulares do conselho, desde que eleitos nos termos definidos no Regimento Interno. Além disso, o mandato dos conselheiros é definido na lei de criação. Portanto, sua duração deve estar de acordo com o que o que ficou definido no referido instrumento normativo;

- **Secretaria executiva:** composta por funcionários efetivados, que não sejam conselheiros, indicados pelo governo, e que preferencialmente tenham conhecimento sobre a área do envelhecimento e de políticas sociais;

- **Comissões permanentes e grupos temáticos:** ambos criados por Resolução do Conselho e que devem ser organizados com o objetivo de estudar, analisar, opinar, emitir parecer sobre matérias que lhes forem atribuídas e subsidiar as reuniões plenárias no que lhes couber.

Ao Conselho Municipal compete a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização da Política Municipal do Idoso, além da elaboração de propostas para o aperfeiçoamento da legislação local sobre o assunto, notadamente no que diz respeito à criação de fundos especiais que beneficiem essa população.

As principais atribuições do Conselho do Idoso são:

- formular, fiscalizar e avaliar as políticas públicas voltadas para os idosos, zelando pela fiel execução;
- zelar pela implantação, implementação, defesa e promoção dos direitos da pessoa idosos;
- indicar as prioridades a serem incluídas no planejamento municipal quanto às questões que dizem respeito aos idosos;
- cumprir e zelar pelo cumprimento das normas constitucionais e legais referentes ao idoso, denunciando à autoridade competente e ao Ministério Público o descumprimento de qualquer uma delas;
- fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso, conforme o disposto no artigo 52 da Lei no. 10.741/03;
- propor, incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos, programas e pesquisas voltados para a promoção, a proteção e a defesa dos direitos do idoso;
- inscrever os programas das entidades governamentais e não-governamentais de assistência ao idoso;
- indicar prioridades para a destinação dos valores depositados no Fundo Municipal dos Direitos do Idoso, elaborando ou aprovando planos e programas em que está prevista a aplicação de recursos oriundos daquele.
- elaborar o regimento interno etc.

Além dos aspectos formais (lei de criação e regimento interno), o funcionamento de um conselho depende de infraestrutura financeira e logística. É preciso sensibilizar o gestor público municipal, a fim de que sejam garantidos recursos, providenciando instalações fixas e adequadas para seu adequado funcionamento.

A sugestão é de que se tenha, pelo menos, uma sala com equipamentos (telefone, computador, serviços de correios, uma secretária e um auxiliar para apoiar a secretária, entre outros que se fizerem necessários) para os

trabalhos permanentes e um espaço para as reuniões plenárias periódicas.

Frise-se que, conquanto sejam órgãos criados por lei municipal, estando vinculados administrativamente à estrutura do executivo municipal que deve fornecer-lhe todo o apoio administrativo e financeiro, os Conselhos Municipais têm autonomia nas decisões, não devendo subordinar-se aos prefeitos, partidos políticos e nem ter caráter clientelístico.

II – Roteiro de Atuação

Como dito, o Conselho Municipal de Direitos do Idoso é um mecanismo de controle social, que possibilita a participação ativa da população do processo de criação, fiscalização e acompanhamento de políticas públicas voltadas aos idosos.

Os Conselhos de direitos da pessoa idosa são órgãos criados por lei e devem integrar a estrutura do Poder Executivo estadual, distrital ou municipal, conforme o caso, como órgãos permanentes, paritários e deliberativos. Sua composição deve se dar em igual número por representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área (art. 6º da Lei federal n. 8.842/94).

Considerando a diversidade de situações que podem ser encontradas nos diversos municípios do estado de Minas Gerais e diante da necessidade de atuação adequada a cada um deles, passa-se a sugerir a forma de atuação para cada uma delas.

O passo inicial, comum a todas elas, consiste na colheita de informações e dados sobre a real situação do Município em análise.

Neste ponto, importante que o Órgão de Execução, após instaurar o procedimento adequado, expeça ofício ao gestor público municipal para que informe se há conselho municipal do idoso criado, qual a lei de criação, quem são os integrantes titulares e suplentes, local no qual o órgão funciona e se o ente municipal detém cópia de documentos imprescindíveis como regimento interno, atas de reunião e outros que possam ser importantes para a completa análise do caso concreto.

A partir das respostas obtidas, uma das situações abaixo será confirmada.

Antes de adentrar em cada uma das hipóteses, vale dizer que afirmada a obrigatoriedade da implementação, efetivo e adequado funcionamento do conselho municipal do idoso, o Órgão de Execução pode valer-se de recomendações, TACs e ACPs na busca efetiva do resultado em qualquer uma

delas. Contudo, considerada a própria dinâmica encontrada nas questões afetas às políticas públicas e seu fomento, sugere-se que o Promotor ou Promotora de Justiça atue preferencialmente por meio de reuniões e encontros, estabelecendo parceria com o gestor e com os conselheiros, de modo a sensibilizá-los, tornando-os mais envolvidos e engajados com as questões que se pretende atender.

Sugere-se, por fim, a indicação pelo Órgão de Execução aos designados como administradores do fundo e aos próprios integrantes do Conselho da Pessoa Idosa de contato com o Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais (CEMAIS)³ e com a Frente Nacional de Fortalecimento dos Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa (FFC)⁴ para capacitações diversas.

II.1 – Não existe Conselho Municipal do Idoso na localidade

Neste caso, sugere-se que o Promotor ou a Promotora de Justiça inicie tratativas com o gestor público com o fim de sensibilizá-lo para a importância e obrigatoriedade da criação do conselho.

Em razão da composição prevista para o conselho, com participação paritária de atores da sociedade civil, imperioso que se realizem ações voltadas à conscientização e chamamento sociais, motivo pelo qual o Órgão de Execução, como indutor do processo, deve realizar diligências no sentido de garantir que sejam efetivadas campanhas, audiências públicas e outras medidas com o fim de criar espaços de discussão do tema. Nestas ocasiões, é recomendável que se invista em explicações sobre funcionamento, funções e importância de um conselho atuante e engajado.

A fim de permitir que o processo seja efetivamente coordenado pelo Poder Executivo local, sugere-se que seja apresentado ao gestor público o “Guia prático para criação de conselhos e fundos estaduais e municipais de defesa dos direitos da pessoa idosa – Quer um conselho?”, elaborado pelo Ministério da Justiça e Cidadania no ano de 2016.⁵

O mesmo material pode servir como orientação ao Promotor ou à Promotora de Justiça na fiscalização do procedimento seguido durante a implantação do conselho na localidade.

Como já mencionado, o funcionamento do conselho necessita de infraestrutura financeira e logística. Sugere-se como estrutura básica, pelo menos, uma sala com equipamentos (telefone, computador, serviços de correios, uma secretária e um auxiliar para apoiar a secretária, entre outros que se mostrem

³ <https://www.cemais.org.br/>

⁴ <http://nossosdireitos.org.br/frente-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-d>

⁵ O mencionado material encontra-se na página eletrônica do CAOIPCD.

necessários) para os trabalhos permanentes e um espaço para as reuniões plenárias periódicas.

II.2– Existe Conselho Municipal do Idoso na localidade, contudo não há efetivo exercício de atividades

Na hipótese de após os levantamentos preliminares perceber-se que há Conselho Municipal do Idoso instalado, mas inoperante, sugere-se que o Promotor ou a Promotora de Justiça investigue até que ponto a criação se deu de forma regular ou, se for o caso, em que momento a efetiva atuação findou, retomando dali as tratativas com o gestor público e com os próprios integrantes do Conselho para a readequação.

É provável que sejam necessárias medidas no sentido de aprimorar a capacitação e resgatar o envolvimento dos membros do conselho com as funções a eles confiada, devendo inclusive ser verificada a atualidade do mandato conferido.

Assim, também podem ser úteis nestas circunstâncias ações voltadas à conscientização e chamamento sociais, com efetivação de campanhas, audiências públicas e outras medidas com o fim de criar espaços de discussão do tema.

Na mesma medida pode ser muito útil a utilização do “Guia prático para criação de conselhos e fundos estaduais e municipais de defesa dos direitos da pessoa idosa – Quer um conselho?”, já mencionado tanto para balizar as atuações do gestor e dos conselheiros já investidos de função, quanto para auxiliar o membro ou membra do *Parquet* na fiscalização do procedimento de revitalização.

Mais uma vez, chama-se a atenção para que seja assegurada infraestrutura mínima que permita o funcionamento adequado do colegiado.

II.3 – Existe Conselho Municipal do Idoso na localidade, há efetivo exercício de atividades, mas o funcionamento não se dá da maneira mais adequada

Neste caso, sugere-se que o membro ou membra do Ministério Público atue como facilitador na promoção de uma espécie de atualização do Conselho Municipal do Idoso.

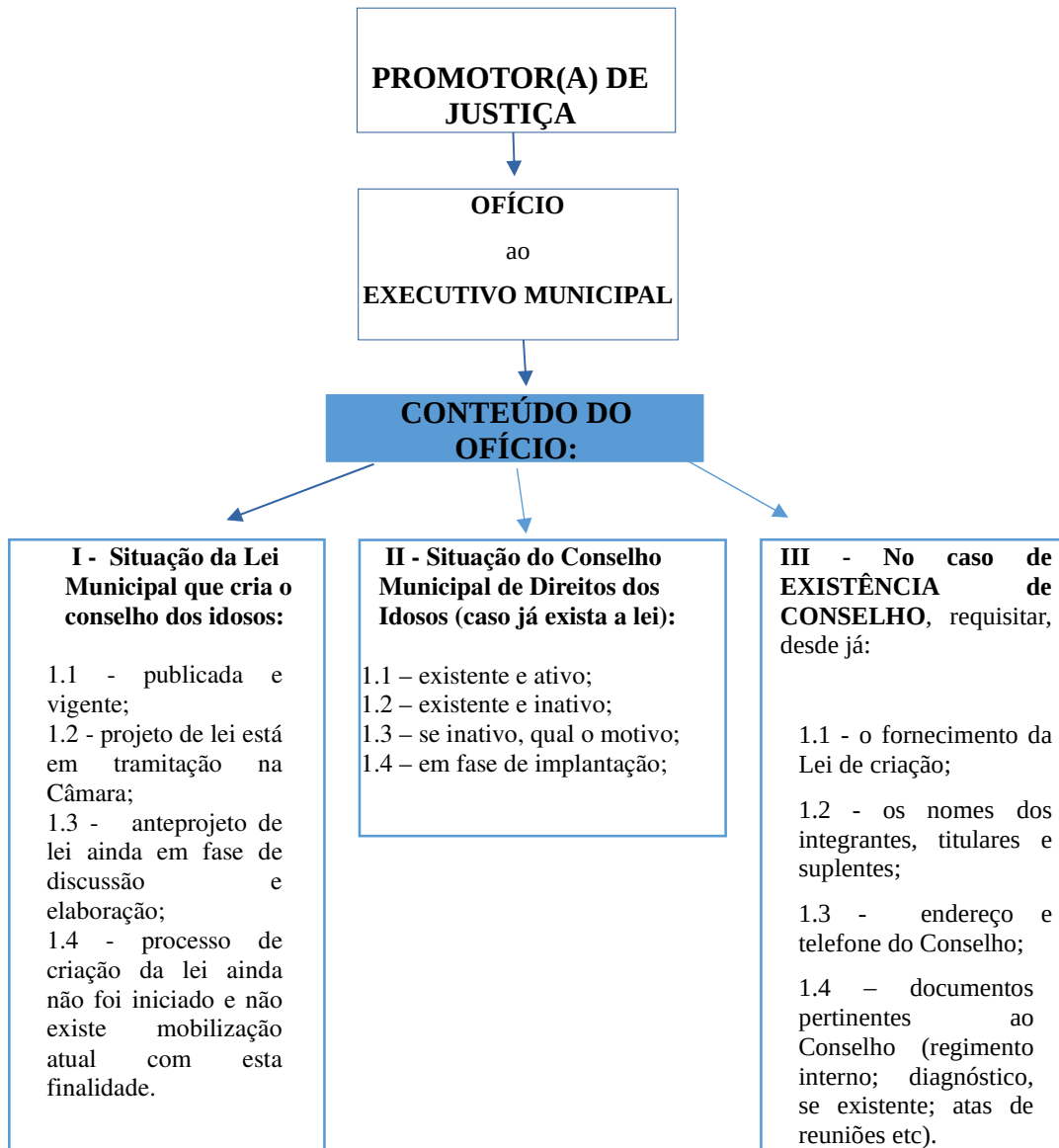
Ações de capacitação dos integrantes do órgão, estímulo a criação de fluxos de trabalho e grupos de discussão, assim como incentivo de projetos que possam promover a aproximação do conselho à população local podem servir como fomento para a renovação da atuação, criando novo ânimo e maior

engajamento, o que servirá de combustível para a política pública do idoso naquela localidade.

A seguir, trazemos o fluxograma sugerido para atuação do/da Promotor/Promotora de Justiça, que traz ainda possibilidades de diligência de acordo com a situação da lei de criação do Conselho.

IV – FLUXOGRAMA

Feitos os registros de praxe, nos moldes explanados no item II, haverá a expedição de ofício, conforme fluxo e informações abaixo:



A partir das respostas obtidas, uma das situações abaixo poderá ser confirmada.



1. Ausente Lei e/ou projeto

No caso de **INEXISTÊNCIA** de **CONSELHO** e de **LEI** de criação, sugere-se:

- 1.1 – reunião com o Chefe do Executivo, a fim de sensibilizá-lo quanto à importância e obrigatoriedade da criação do Conselho Municipal;
- 1.2 – diligenciar no sentido de garantir que sejam realizadas ações para o chamamento social, como campanhas, audiências públicas e outras medidas com o fim de criar espaços de discussão do tema;
- 1.3 - em tais reuniões e encontros, sensibilizar o gestor municipal sobre a importância de prover condições mínimas de funcionamento **(importante que as questões sobre infraestrutura financeira, física e logística sejam asseguradas na lei de criação)**, assim como quanto à necessidade de um conselho atuante e engajado.
- 1.4 – garantir que a proposta de Lei de Criação seja devidamente encaminhada à Câmara Municipal.

2. Existe Lei de criação, porém não há conselho implantado e/ou em fase implantação

Nesse caso, sugere-se reunião de pactuação com o Gestor Municipal para:

- 1.1 – analisar a lei de criação e sensibilizar o gestor quanto à importância e obrigatoriedade do conselho;
- 1.2 - definição dos motivos da não implantação e pactuação de cronograma para a implantação e funcionamento do conselho.
- 1.3 - realizar avaliação da estrutura e funcionamento do Conselho, assegurando que sejam garantidas condições mínimas de infraestrutura financeira, física e logística;

3. Existe Conselho, porém inativo

Na hipótese, sugere-se que o Órgão de Execução:

- 1.1 – defina os pontos necessários à reativação e/ou readequação do CONSELHO;
- 1.2 – após, retomar às tratativas com o Gestor do Município e com os próprios integrantes do Conselho.

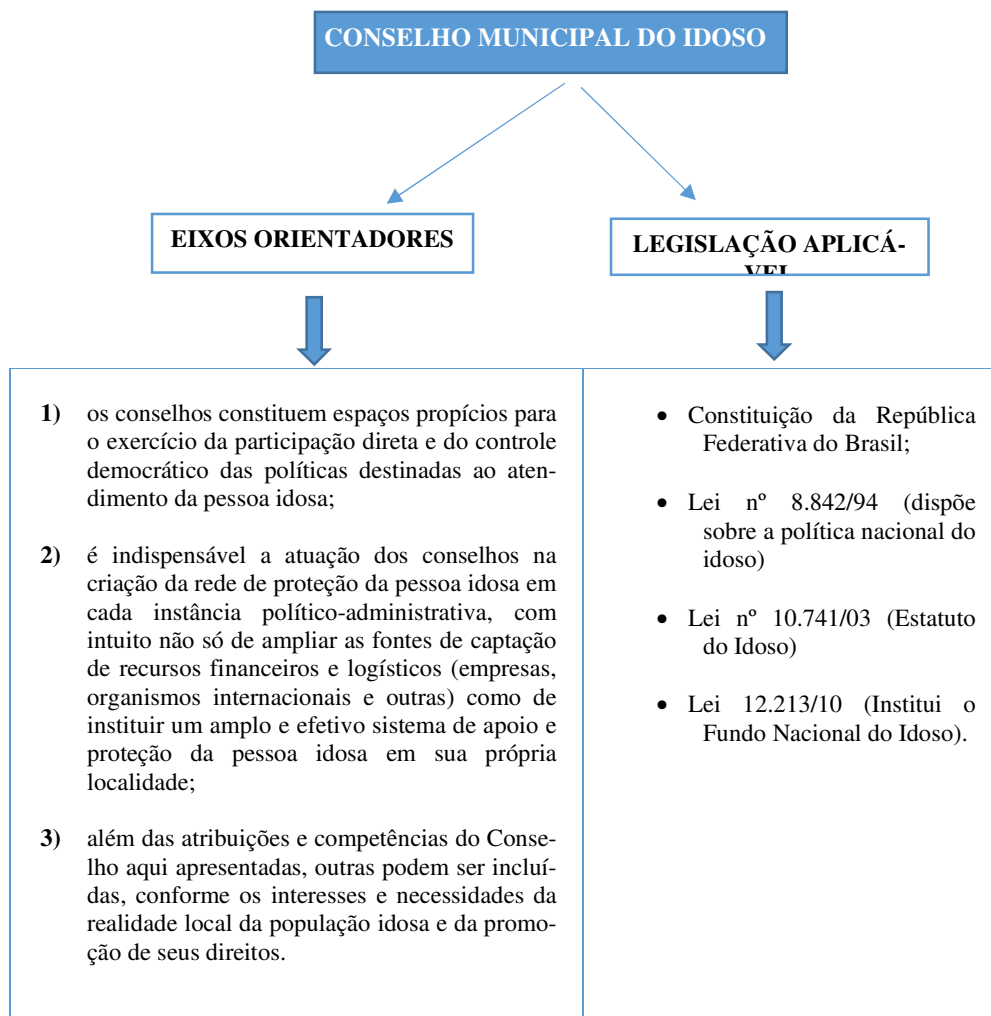
4. Conselho ativo, mas funcionamento não se dá de maneira adequada

Recomenda-se, nesse caso, a implementação de medidas de revitalização, como:

- 1.1 – capacitação dos integrantes do órgão;
- 1.2 – reafirmação das funções do Conselho;
- 1.3 - criação de fluxos de trabalho e grupos de discussão;
- 1.4 - divulgação do trabalho do Conselho junto à população local.



<p>1 Mobilização social;</p> <p>2 Criação de anteprojeto de Lei, após discussão com a comunidade;</p> <p>3 Envio do projeto de Lei ao Legislativo Municipal</p>	<p>1. De modo geral, os conselhos têm a seguinte estrutura:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plenário; • Secretaria executiva; • Comissões permanentes e grupos temáticos; <p>2. Infraestrutura física:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A sugestão é de que se tenha, pelo menos, 01 (uma) sala com equipamentos e recursos humanos para os trabalhos permanentes; 01 (um) espaço para as reuniões plenárias periódicas. <p>OBS.: Cabe ao poder público municipal garantir esses recursos, providenciando instalações fixas e adequadas para o funcionamento do conselho, devendo ser assegurados já na lei de criação.</p>	<p>As principais atribuições do Conselho do Idoso são:</p> <ul style="list-style-type: none"> - formular, fiscalizar e avaliar as políticas públicas voltadas para os idosos, zelando pela fiel execução; · zelar pela implantação, implementação, defesa e promoção dos direitos da pessoa idosos; · indicar as prioridades a serem incluídas no planejamento municipal quanto às questões que dizem respeito aos idosos; · cumprir e zelar pelo cumprimento das normas constitucionais e legais referentes ao idoso, denunciando à autoridade competente e ao Ministério Público o descumprimento de qualquer uma delas; · fiscalizar as entidades governamentais e não-governamentais de atendimento ao idoso, conforme o disposto no artigo 52 da Lei no. 10.741/03; · propor, incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos, programas e pesquisas voltados para a promoção, a proteção e a defesa dos direitos do idoso; · inscrever os programas das entidades governamentais e não-governamentais de assistência ao idoso; · indicar prioridades para a destinação dos valores depositados no Fundo Municipal dos Direitos do Idoso, elaborando ou aprovando planos e programas em que está prevista a aplicação de recursos oriundos daquele. · elaborar o regimento interno etc.
--	---	---



A reunião com o Gestor Municipal deve finalizar com ajustes e estabelecimento de prazos para apresentação de anteprojeto, quando o caso, e/ou criação e implantação do conselho, nos moldes acima delineados. Não havendo negociação amigável, os encontros poderão ser materializados em Termo de Ajustamento de Conduta ou, caso haja resistência do município, subsidiará Ação Civil Pública.