

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB
CURSO DE DIREITO

SARA LAYS FERREIRA GARCIA

A AUSÊNCIA DE VAGAS NAS ILPI'S PÚBLICAS EM SÃO LUÍS-MA: uma análise da
atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Maranhão sob a perspectiva
estrutural

São Luís
2025

SARA LAYS FERREIRA GARCIA

A AUSÊNCIA DE VAGAS NAS ILPI'S PÚBLICAS EM SÃO LUÍS-MA: uma análise da
atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Maranhão sob a perspectiva
estrutural

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Orientadora: Profa. Ma. Máira Lopes de Castro

São Luís

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Garcia, Sara Lays Ferreira

A ausência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA: uma análise da atuação extrajudicial do Ministério Público do estado do Maranhão sob a perspectiva estrutural. / Sara Lays Ferreira Garcia. __ São Luís, 2025.

100 f.

Orientador: Profa. Ma. Maíra Lopes de Castro

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2025.

1. Litígio estrutural. 2. Métodos adequados. 3. Ministério Público. 4. Pessoa idosa. 5. Políticas Públicas. I. Título.

CDU 343.12-053.9(812.1)

SARA LAYS FERREIRA GARCIA

**A AUSÊNCIA DE VAGAS NAS ILPI'S PÚBLICAS EM SÃO LUÍS-MA: uma análise da
atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Maranhão sob a perspectiva
estrutural**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino
Superior Dom Bosco como requisito parcial para
obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Aprovada em: 23/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ma. Maíra Lopes de Castro (Orientador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Prom. Me. Joaquim Ribeiro de Souza Júnior (Primeiro Examinador)

Ministério Público do Estado do Maranhão

Prof. Me. Thiago Gomes Viana (Segundo Examinador)

Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

Ao maior Orientador da minha vida, Deus,
como um instrumento em suas mãos, dedico a
Ele este trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus a honra e glória! Ele me motivou a continuar e concluir este ciclo, em que pese as dificuldades, acalmou-me e firmou os meus passos, guiou-me na elaboração da pesquisa e proporcionou os meios para sua concretização, sem Ele nada disso seria possível. Desse modo, expressei minha gratidão a Deus pela conclusão de mais uma etapa na minha vida e que este trabalho seja como um instrumento em suas mãos, assim como, a minha vida.

Ademais, agradeço aos meus pais por serem fonte de incentivo constante, Raimundo Nonato Nunes Garcia e Neidenilda Ferreira Garcia, suas grandes forças foram a mola propulsora que propiciou o meu desenvolvimento, sem a doação, amor, compreensão, paciência e cuidado de vocês, eu não conseguiria ter chegado até aqui. Amo vocês!

Igualmente, gostaria de externar a minha gratidão ao meu noivo, Elias Costa Neres, cuja presença e compreensão serviram como pilares de sustentação para a materialização deste trabalho. Grata por sua participação efetiva na minha vida, embarcando nessa jornada comigo, sendo o alento necessário que eu precisava para prosseguir. Amo-te!

A minha orientadora, Profa. Ma. Máira Lopes de Castro, agradeço por sua dedicação e paciência, as quais foram indispensáveis para a conclusão desta pesquisa, foi um privilégio desfrutar dos seus ensinamentos ao longo dessa caminhada. Grata por sua orientação.

Compreendo a amizade como uma providência divina demonstrando o cuidado de Deus em nossas vidas para tornar os nossos dias mais leves e alegres. Aos meus amigos, Sarah Joice, Maria Clara, Talita Abrantes, Gliciane Barros, Nara Núbia, Nayara Rodrigues, Luana Chaves, João Pedro, Lucas Leandro e Paulo Ricardo, a minha imensa gratidão por tornarem a vida acadêmica prazerosa, pelas conversas paralelas e risos, seja nos corredores da faculdade ou na praça de alimentação, vocês tornaram simples almoços em momentos únicos que eu jamais irei esquecer.

Por fim, agradeço ao Ministério Público do Estado do Maranhão, em especial a equipe da 18ª Promotoria de Justiça na defesa da pessoa idosa, Dra. Sidneya M. M. Nazareth, Lucélia Thayane, Marcelo Rabelo e Juliana Balby, o esforço e comprometimento de vocês foram essenciais para a escolha do tema desenvolvido. Ao Centro de Apoio Operacional de Defesa dos direitos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, em nome do Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior, sou grata pela disponibilidade e atenção. Continuem a desempenhar esse papel fundamental com zelo e altruísmo, lembrando que “vosso trabalho não é vão no Senhor”.

“Levantem-se na presença das pessoas idosas,
honrem os anciãos, temam a seu Deus. Eu sou
o Senhor”. Levítico 19.32

RESUMO

O presente trabalho discute o uso de métodos adequados pelo Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA) no combate a limitação do número de vagas nas Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas-ILPI públicas de São Luís-MA, a Solar do Outono e o Instituto Movimentação para o Desenvolvimento Social-IMDS. Em suma, ante o envelhecimento populacional, a insuficiência de políticas públicas e o etarismo enraizado no seio familiar e extrafamiliar, há um aumento das demandas por institucionalização de pessoas idosas, evidenciando a impossibilidade do tratamento na esfera judicial. Diante disso, visa-se analisar a atuação extrajudicial do MPMA na busca da solução para o litígio estrutural da ausência de vagas nas ILPI's públicas de São Luís-MA, apresentando os componentes formadores de um litígio estrutural, assim como, relacionando a oferta de vagas nas ILPI's públicas com o litígio estrutural e identificando a atuação extrajudicial do MPMA para resolução da ausência de vagas. Dessarte, o estudo foi concretizado a partir da averiguação de dispositivos bibliográficos e relatórios institucionais, sendo utilizados sites como Google Acadêmico, Scielo e outros. De modo que, constatou-se a atuação do *Parquet* como Rede de Proteção, em conjunto com o governo do Maranhão e do Município de São Luís-MA, por meio de reuniões, fiscalizações anuais, seminários e audiências públicas para implementação de novas vagas e desenvolvimento de políticas públicas, como criação de Centros-Dias e família acolhedora, porém, ressalta-se a ausência de um plano estratégico. Portanto, concluiu-se pela necessidade de um tratamento adequado à oferta de vagas nas ILPI's públicas.

Palavras-chave: Litígio estrutural; Métodos adequados; Ministério Público; Pessoa Idosa; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper discusses the use of appropriate methods by the Public Prosecutor's Office of the State of Maranhão (MPMA) in combating the limitation of the number of vacancies in the public Long-Term Care Institutions for the Elderly (ILPI) of São Luís-MA, Solar do Outono and the Instituto Movimentação para o Desenvolvimento Social (IMDS). In short, given the aging population, the insufficiency of public policies and the ageism rooted in the family and extra-family, there is an increase in the demands for institutionalization of elderly people, evidencing the impossibility of treatment in the judicial sphere. In view of this, the aim is to analyze the extrajudicial action of the MPMA in the search for a solution to the structural dispute of the lack of vacancies in the public ILPI's of São Luís-MA, presenting the components that form a structural dispute, as well as relating the offer of vacancies in the public ILPI's with the structural dispute and identifying the extrajudicial action of the MPMA to resolve the lack of vacancies. Thus, the study was carried out based on the verification of bibliographical devices and institutional reports, using websites such as Google Scholar, Scielo and others. Thus, it was found that the Public Prosecutor's Office acts as a Protection Network, together with the government of Maranhão and the Municipality of São Luís-MA, through meetings, annual inspections, seminars and public hearings for the implementation of new vacancies and the development of public policies, such as the creation of Day Centers and foster families. However, it is worth noting the absence of a strategic plan. Therefore, it was concluded that there is a need for an appropriate treatment for the offer of vacancies in public ILPIs.

Palavras-chave: Structural litigation; Alternative methods; Public Prosecutor's Office Elderly people; Public policies.

LISTA DE SIGLAS

MPMA	Ministério Público do Estado do Maranhão
ILPI'S	Instituição de Longa Permanência para Pessoas Idosas públicas
RENADI-MA	Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa do Maranhão
CAOP-PI	Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e das Pessoas com deficiência
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPC	Código de Processo Civil
EPI	Estatuto da Pessoa Idosa
IMDS	Instituto Movimentação para o Desenvolvimento Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ONU	Organização das Nações Unidas
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	COMPONENTES FORMADORES DE UM LITÍGIO ESTRUTURAL	13
2.1	Litígios estruturais	13
2.2	O Processo Estrutural	17
2.3	Medidas Estruturantes	22
3	A OFERTA DE VAGAS NAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA PESSOAS IDOSAS PÚBLICAS EM SÃO LUÍS-MA E O LITÍGIO ESTRUTURAL	28
3.1	Evolução histórica dos Direitos das Pessoas Idosas no âmbito internacional e Nacional	28
3.2	Breve análise do Estatuto da Pessoa Idosa	33
3.3	A limitação de vagas nas ILPI'S públicas na Grande Ilha do Maranhão ante o aumento das demandas judiciais por institucionalização de pessoas idosas como um litígio estrutural	39
4	ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO PARA A RESOLUÇÃO DA OFERTA DE VAGAS	47
4.1	A atuação do Ministério Público pela ordem constitucional	47
4.2	Solução extrajudicial de conflitos: instrumentos disponíveis para a tutela de direitos coletivos	50
4.3	Ferramentas extrajudiciais utilizadas para a abordagem do litígio estrutural da insuficiência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA	56
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
	REFERÊNCIAS	66
	APÊNDICES	76

1 INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, a ausência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA é um litígio estrutural. Para Vitorelli (2023), os litígios estruturais possuem como características a violação massiva de direitos fundamentais, a multifatoriedade e o policentrismo. Nesse sentido, ressalta-se que no Maranhão há 1,7 milhões de pessoas idosas (Maranhão, 2023a) e conforme dados do IBGE (2023), a população brasileira até 2070 será majoritariamente idosa. Sob tal ótica, além do envelhecimento populacional, o Maranhão sofre com a insuficiência de políticas públicas voltadas à proteção das pessoas idosas e a discriminação por idade, acarretando a institucionalização.

Destaca-se que no Maranhão existem somente 4 ILPI's públicas, em São Luís se tem a estadual, Solar do Outono, e a municipal, Instituto Movimentação para o Desenvolvimento Social-IMDS, as quais funcionam em sua capacidade máxima (Maranhão, 2023a; Maranhão, 2023b). Dessa forma, segundo Vitorelli (2023), os litígios estruturais são tratados por meio de medidas extrajudiciais em virtude da sua complexidade resolutiva. Diante disso, considerando que a CRFB/88, art. 129, cuida do Ministério Público enquanto guardião dos interesses sociais e individuais indisponíveis, questiona-se: quais ferramentas extrajudiciais o Ministério Público Estadual tem utilizado para abordagem do litígio estrutural da insuficiência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA?

Ante ao exposto, apresenta-se como solução à problemática elaborada nesta pesquisa, resultados inaugurais obtidos por meio do que foi idealizado e pesquisado. Dessarte, a Resolução n° 118, de 1° de dezembro de 2014, dispõe sobre o incentivo a autocomposição pelo Ministério Público (Brasil, 2014), e a Lei n° 8. 625/1993, trata do uso de métodos adequados pelo *Parquet*, como audiências públicas, reuniões, inquérito civil, procedimento administrativo e recomendações (Brasil, 1993a).

No que tange a justificativa da presente pesquisa, ressalta-se que a atuação do Ministério Público Estadual do Maranhão na busca por medidas extrajudiciais para a resolução da ausência de vagas nas Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas-ILPI's públicas em São Luís, apresenta-se como de suma importância para o estudo científico. Haja vista que, apesar do advento das alterações do conceito de pessoa idosa, as nuances da autonomia da vontade e a independência funcional, essa população está mais suscetível ao risco e vulnerabilidades sociais.

Dessa forma, o Processo Estrutural encontra em seu bojo a característica de Multiportas, possibilitando à sociedade acadêmica e futuros operadores do direito a

compreensão da abrangência de métodos para resolutividade de conflitos. Nesse sentido, os meios autocompositivos permitem uma tutela efetiva de direitos de forma mais célere, tendo em vista as formalidades encontradas na esfera judicial.

Sob tal ótica, no âmbito social a explanação do assunto é indispensável, considerando que há uma incongruência entre a proteção ao envelhecimento digno, um direito coletivo, e a ausência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA. Diante disso, a sociedade necessita aprender outros métodos de resolução de conflitos, pois há a necessidade de ampliação de vagas, mas também existe altas demandas e a falta de verbas públicas.

Desse modo, é válido salientar que diante de tantas demandas a coerção do judiciário seria insuficiente para sanar a problemática, causando um congestionamento nas demandas individuais judicializadas. Sendo assim, a discussão da temática no seio social permite o conhecimento dos titulares de direito ou interessados para buscar de medidas atípicas por meio do *Parquet*.

No campo pessoal, observou-se a partir da atuação das Promotorias de Justiça Especializada na defesa da pessoa idosa em São Luís- MA e os entraves encontrados para o acolhimento institucional da pessoa idosa em situação de vulnerabilidade social a importância da tutela extrajudicial. Além disso, compreende-se a necessidade de um olhar humanizado para encontrar meios que proporcionem a proteção ao envelhecimento digno, o que perpassa um mero cumprimento obrigacional, mas abrange um dever moral da sociedade.

Para a concretização da presente pesquisa foi utilizado o método de abordagem indutivo, isto é, passou-se da investigação de casos particulares e individuais até chegar a uma norma geral, analisando e argumentando de forma crítica a utilização das medidas atípicas (Severino, 2002), para uma resolução extrajudicial do problema estrutural do limite de vagas em Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI's públicas em São Luís – MA.

Além disso, no tocante ao tipo de pesquisa, destaca-se que este corresponde ao método exploratório do problema, de maneira que foi levantado ideias aprimoradas para propiciar familiaridade com a temática elaborada, tornando-a evidente (Gil, 2002). Ademais, os objetivos elencados para a realização da pesquisa são descritivos, visando demonstrar o público que será pauta do estudo, verificando suas individualidades e necessidades.

Outro ponto que merece devida atenção é o procedimento de pesquisa, sobre ele é importante ressaltar que foi manuseado o bibliográfico, o documental e a entrevista realizada com o Promotor de Justiça, Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior acerca da temática debatida nesta pesquisa (Apêndice A). Nesse sentido, partiu-se da averiguação de dispositivos bibliográficos, como artigos científicos, livros, legislação e outros materiais que não foram

tratados de forma analítica, como relatórios institucionais, sendo observado cada e analisado (Silva; Menezes, 2005).

Igualmente, é importante salientar que foi delineado um objetivo geral para esta pesquisa, o qual visará analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Maranhão na busca da solução para o litígio estrutural da ausência de vagas nas ILPI's públicas de São Luís-MA. Portanto, o primeiro capítulo tem uma perspectiva conceitual, destinado a apresentar os componentes formadores de um litígio estrutural, compreendendo o litígio estrutural e suas principais características, assim como o funcionamento do processo estrutural e as medidas estruturantes.

Posteriormente, foi relacionado a oferta de vagas nas Instituições de Longa Permanência para Idosos públicas em São Luís- MA com o litígio estrutural, observando a evolução histórica dos direitos das pessoas idosas em âmbito internacional e nacional, sendo analisado brevemente o Estatuto da Pessoa Idosa, averiguando o limite de vagas em ILPI's públicas ante o aumento das demandas judiciais por abrigo institucional. Por fim, buscou-se identificar a atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Maranhão para a resolução do limite de vagas, sendo verificado quais ferramentas estão sendo utilizadas pelo *Parquet*.

2 COMPONENTES FORMADORES DE UM LITÍGIO ESTRUTURAL

O presente capítulo teve como base os elementos que caracterizam o litígio estrutural, sendo eles a soma da violação massiva de direitos fundamentais, com os problemas estruturais, complexidade, policentrismo, multifatoriedade e multipolaridade (Vitorelli, 2021), os quais serão esmiuçados no decorrer do capítulo. Ademais, será verificado que o litígio estrutural poderá ensejar em um processo estrutural ou não, podendo ser solucionado por medidas atípicas extrajudiciais, objeto de análise desta pesquisa.

Em linhas gerais, busca-se conceituar problema estrutural como um estado de coisas em desconformidade com ideal, ou estado de inconstitucionalidades, objeto do litígio estrutural (Pereira, 2021). Tendo em vista que o litígio estrutural possui múltiplas causas seu tratamento é complexo, exigindo a reestruturação da estrutura, ou seja, sua resolução é dialógica por intermédio de medidas estruturais extrajudiciais.

Em suma, a judicialização das demandas estruturantes trata-se da Teoria do Processo Estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro de Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020), o qual estabelece como componentes formadores: o Problema Estrutural, Litígio Estrutural, Processo Estrutural e Medidas Estruturantes. Sob tal ótica, quando judicializados, para solucionar os litígios estruturais, será traçado um plano bifásico, que alterará a relação das partes processuais, não se tratando de autor ou réu na ação, mas partes com zonas de interesses diversas, as quais irão estabelecer um diálogo para sua resolução (Nunes, 2021).

Portanto, tais conflitos decorrem da falta ou insuficiência de políticas públicas que garantam os direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal de um Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o Poder Público terá a incumbência de agir como efetivador dessas. Desse modo, na efetivação das políticas públicas ocorrerá uma cooperação dos entes federativos e outras instituições para fazer valer o dito constitucional por meio de métodos alternativos de conflitos (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020).

2.1 Litígios Estruturais

Primordialmente, para melhor compreensão da presente pesquisa, destaca-se a conceitualização dos termos litígio e estrutural, pois conforme Vitorelli (2023), a ciência é melhor desenvolvida a partir do conhecimento dos conceitos. Sob tal ótica, os litígios ou lides são anteriores ao processo, sendo conflitos de interesse marcados por pretensões resistidas

(Theodoro Júnior, 2025). Diante disso, verifica-se que os litígios antecedem a esfera processual, exigindo do Estado sua tutela judicial ou extrajudicial, isto é, o litígio poderá levar a um processo ou não.

Nesse sentido, em conformidade com Galdino (2022), a terminologia estrutural está diretamente relacionada a estrutura, sendo diversamente utilizado como um adjetivo, por exemplo: medida estrutural, execução estrutural, reforma estrutural, processo estrutural, litígio estrutural e outros. Desse modo, conclui-se que os litígios estruturais são conflitos de interesses relativos à estrutura social.

Historicamente, o Litígio Estrutural passou a ser reconhecido a partir dos movimentos de direitos civis nos Estados Unidos da América na década de 1950. Tendo em vista que alguns conflitos complexos passaram a ser apreciados pelo Poder Judiciário norte-americano, mudou-se a forma de adjudicação, sendo o Judiciário, desde então, também legitimado a dar concretude aos valores assegurados na Constituição, e em 1970, Owen Fiss fez uso da expressão *Structural reform* pela primeira vez (Nunes, 2021).

Nesse sentido, segundo Jobim e Rocha (2019), os litígios estruturais são a soma da materialização de direitos assegurados na Constituição, com os problemas estruturais, a complexidade, policentrismo, multifatoriedade e multipolaridade. Em suma, os litígios estruturais surgem dessas premissas e podem ou não dar origem ao processo estrutural, haja vista que podem ser resolvidas de maneira extrajudicial.

Desse modo, em que pese os doutrinadores confundam os termos, nota-se que o problema estrutural é diferente do litígio estrutural, sendo este primeiro o objeto do segundo. Diante disso, confirma-se que o problema estrutural pode gerar uma situação ilícita, que o ordenamento jurídico deve tratar isoladamente, a depender da causa, diferente do litígio, o qual é algo novo, devendo ser tratado por meio de medidas típicas e atípicas para sua reestruturação (Vitorelli, 2023).

Em suma, para que o litígio estrutural exista, é imprescindível a ocorrência de demandas de difícil resolução, complexas e institucionalizadas, as quais exijam a tomada de uma decisão estruturante. Consoante a Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020), o estado de desconformidade estruturada é o que define a existência de um problema estrutural, o qual tem uma permanência contínua de irregularidade, que não é compatível com o estado ideal das coisas. Ou melhor, o problema estrutural surge quando aquilo que foi idealizado na Constituição não está sendo concretizado, seja pela ausência de políticas públicas ou insuficiência.

Em consonância com Nunes (2021, p. 690), o problema estrutural são “situações da vida cotidiana, reveladoras de problemas de difícil solução, complexos, e que envolvem uma

multiplicidade de interesses”. Sob tal ótica, observa-se que esse se revela no seio da sociedade civil, verdadeiros titulares dos direitos fundamentais garantidos na Constituição, mas que estão sendo violados por uma falta de organização estatal.

Outrossim, os litígios estruturais são complexos, isto é, há múltiplas causas violadoras e soluções possíveis para efetivação do direito violado, a complexidade se origina da relação entre o litígio e o direito em si, pois não está ligado a comunidade afetada, implicando em caminhos diversos para sua resolução, em virtude de possuir dificuldade em individualizar os ofensores (Vitorelli, 2023). Logo, não basta somente a remoção da violação, mas torna-se necessário a reestruturação da estrutura, segundo Vitorelli (2021, p. 07),

A complexidade do problema e o modo como suas frações interagem é que exigem que a dinâmica social em que ele ocorre seja alterada. Se não for, o problema não será resolvido, ou será apenas aparentemente resolvido, sem resultados concretos, ou será momentaneamente resolvido e surgirá novamente no futuro, colocando a perder todo o esforço despendido.

Dessa forma, percebe-se o enfoque na alteração de um cenário como um todo, não somente de forma superficial, para que tal situação não se repita no futuro, em decorrência multifatoriedade, ou seja, os litígios possuem uma multiplicidade de fatores causadores de lesão, sua causalidade é difusa, logo, não pode ser atribuído a um único sujeito, pois aquele que está sofrendo as consequências da lesão também pode ter contribuído para sua causa, aproximando-se da responsabilidade objetiva do direito civil (Daher, 2018). Diante disso, há uma reorganização da estrutural, que ensejará na articulação de estratégias pelos entes federativos de maneira harmônica, pois vislumbra-se uma estrutura burocrática, a qual pode possuir natureza pública ou privada (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020).

Igualmente, destaca-se que na Jurisprudência Brasileira, foi utilizada a expressão Estado de coisas inconstitucionais para fazer menção aos litígios estruturais, o qual foi discutido em Ação Constitucional, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade-PSOL, para tratar da violação de direitos fundamentais dos apenados no sistema carcerário brasileiro, na tese de julgamento levantou-se a seguinte perspectiva,

Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória. 2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos. 3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos (Brasil, 2023).

Portanto, verifica-se que, a partir da decisão, embora a Constituição Federal estabeleça como fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana, e tratar em rol exaustivo sobre direitos e garantias fundamentais (Brasil, 1988), no Sistema Carcerário Brasileiro há uma série de violações, as quais não podem ser solucionadas somente de forma aparente, evidenciou-se a necessidade de um plano a ser traçado pelas entidades federativas. Diante disso, constata-se uma atuação cooperativos dos entes, para proporcionar políticas públicas, pois a causa violadora não pode ser cuidada de forma insolada.

Para mais, compreende-se que um problema estrutural tem por característica a judicialização de demandas individuais por diferentes indivíduos que tutelem um interesse comum, com o crescimento das ações proposta surge um congestionamento no judiciário, necessitando resolver essa problemática que atinge diversos indivíduos (Vitorelli, 2023). Em linhas gerais, a partir da década de 50, com o julgamento do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* pela Corte norte americana, os estudiosos observaram que as premissas utilizadas para declarar a inconstitucionalidade da segregação nas escolas americanas, não se tratava de um simples litígio coletivo irradiado.

Os litígios coletivos dependem da sociedade atingida, todavia, os irradiados são uma terceira categoria de litígios coletivos, sendo aqueles que afetam a sociedade envolvida e a atinge de forma qualitativa e quantitativa, de maneira variada, a dividindo em subgrupos, não havendo entre eles qualquer vínculo. Logo, a solução desejável diverge, havendo conflitos multipolares e mutáveis (Vitorelli, 2021).

Em síntese, um litígio estrutural viola e afeta os interesses de diferentes grupos sociais, estando presente na estrutura da sociedade e ocorre de forma variada. Desse modo, a proporção e a dinâmica social onde os litígios estruturais se estabelecem é o que fomenta a necessidade de uma reestruturação do funcionamento da estrutura burocrática, pois o grau de intensidade varia entre os interesses dos subgrupos (Companharo; Sampietro, 2022).

Para Vitorelli (2021), os litígios estruturais serão sempre um litígio coletivo irradiado, mas nem todo litígio coletivo irradiado será estrutural. Nessa perspectiva, constata-se que os litígios estruturais são uma espécie abarcada pelo gênero litígios coletivos irradiados. Ademias, esse tipo de litígio são policêntricos ou possuem multipolaridade, que em conformidade com Pereira (2021), resume-se em inúmeros centros de interesse em uma causa, ou seja, há um único conflito, mas diversos bens juridicamente protegidos são atingidos em decorrência da violação massiva de direitos fundamentais, como é o caso do Sistema Penitenciário Brasileiro, anteriormente citado.

Em suma, a metáfora utilizada para exemplificar as características do litígio estrutural é a da teia de aranha, isto é, a teia possui vários fios tensionados estabelecida pela ligação de todas as suas partes, de maneira que a intervenção em um único fio irá proporcionar a reconfiguração total da estrutura (Silva, 2024). Dessa forma, observa-se a necessidade de mudança na estrutura burocrática. Logo, percebe-se que os litígios estruturais, diferente dos coletivos tradicionais, necessitam de uma forma própria de resolução, buscando-se caminhos diversos para efetivar direitos. Consoante a Vitorelli (2021), não cabe o enquadramento de autor e réu, há zonas de interesses.

Portanto, os litígios estruturais necessitam de medidas estruturantes para sua resolução, as quais não serão igualadas ao processo tradicional, haja vista que a mera remoção de uma violação de direitos acarretará sua repetição futura. Desse modo, cabe destacar que os problemas estruturais devem ser reestruturados, há uma alteração nas raízes da causa, isto incidirá em uma atuação do Poder Judiciário no direcionamento de políticas públicas.

Todavia, é imprescindível salientar que as políticas públicas serão efetivadas por meio da articulação cooperativa dos entes federativos, a União, Estados, Município e Distrito Federal, a qual se dará de forma estratégica e organizada. Diante disso, verifica-se que para a tutela de tais interesses exige-se um tramite processual diferenciado, a saber o Processo estrutural, que será tratado na seção seguinte.

2.2 O Processo Estrutural

Em linhas gerais, a Teoria do Processo Estrutural não é algo inédito e exclusivo do ordenamento jurídico brasileiro, conforme Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020), nos Estados Unidos da América já havia sido observado no entendimento da Suprema Corte na inconstitucionalidade da segregação para admissão de estudantes em escolas públicas americanas, no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. Ademais, de acordo com Nunes (2021), no Brasil, em virtude da disposição de direitos coletivos e individuais pela Constituição de 1988, deu-se espaço para uma nova forma de atuação do Poder Judiciário, a fim de concretizar tais garantias.

Ante ao exposto, é possível identificar ou relacionar o Processo Estrutural e Medidas Estruturantes a resolução de questões complexas que envolvem políticas públicas. Todavia, perpassa tais esferas e abrange problemas presentes no seio da sociedade, chamados de problemas estruturais. Em conformidade com os ensinamentos de Vitorelli (2023), o Processo em si está ligado a resolução de um litígio estrutural- *structural litigation*, que tem

como premissa a existência de uma situação em desconformidade com o ideal, isto é, um problema estrutural.

O surgimento do Processo Estrutural se deu a partir da necessidade de um novo parâmetro de resolução dos chamados litígios estruturais, os quais demandam uma decisão de reestruturação da estrutura causadora de violação massiva de direitos fundamentais. Nesse sentido, haverá um tramite processual que não implicará em uma decisão de obrigação de fazer ou não fazer, porém, ensejará em uma atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, que fará valer o dito constitucional (Pereira, 2021).

Os processos tradicionais, como o individual e coletivo, observam um padrão regulamentado pelo ordenamento jurídico brasileiro. No entanto, para Nunes (2021), o Processo Estrutural é complexo, possuindo uma forma peculiar de adjudicação. Em suma, há uma participação mais ativa das partes, que serão ouvidas em juízo, não na qualidade de autor e réu, mas para articular um plano, que conterà as fraquezas de cada uma das partes, logo, trata-se de interessados na resolução da demanda (Vitorelli, 2023).

Em conformidade com Chayes (1976 *apud* Santos, 2020, p. 57-58), ao estudar as decisões jurídicas cíveis e o processo estrutural na década de 70, também chamado por ele de processo de interesse público, os processos tradicionais possuem um caráter bipolar, onde as partes litigantes ocupam posições distintas e o juiz possui um papel mais neutro. Sob tal ótica, constatou o estudioso que mediante os conflitos que permeavam a sociedade, a Corte e as partes não poderiam mais se portar de tal forma. Dessarte, segundo o autor,

o escopo da ação judicial é estruturado pela corte e pelas partes; (ii) a estrutura de parte não é rigidamente bilateral; (iii) o exame dos fatos não é adjudicativo, mas prospectivo e legislativo; (iv) a resposta não é compensatória para as partes imediatas, mas prospectiva, elaborada *ad hoc* em medidas de linhas flexíveis e abrangentes, frequentemente tendo consequências para muitas pessoas, terceiros não participantes do processo; (v) o remédio judicial não é imposto, mas sim negociado; (vi) a sentença não termina com a participação do juiz, que será fundamental na execução; (vii) o juiz é ativo e responsável não só pela avaliação dos fatos, mas por moldar a litigância para assegurar um resultado justo e viável (Chayes, 1976 *apud* Santos, 2020, p. 58).

Desse modo, não há que se falar em direito processual tradicional, porém, verifica-se que o Processo Estrutural busca um levantamento de estratégias para a reestruturação da causa violadora de direitos, o que exigirá uma atuação mais ativa do juiz, como efetivo gestor do conflito, que visará a alteração da litigância para alcançar um resultado positivo, o qual não irá somente remover a violação, mas reorganizar o cenário. Para mais, haverá uma negociação pelas partes, as quais não estarão em lados opostos, mas possuirão zonas de interesses, sendo observado uma das características do processo estrutural, a multipolaridade.

Outrossim, no que tange ao procedimento utilizado pelo Processo estrutural, é válido rememorar os ensinamentos de Theodoro Júnior (2025), ao conceituar processo afirma

que da petição inicial até o provimento jurisdicional, tem-se uma série de atos regulamentados, que são chamados de procedimento, isto é, a maneira pela qual se deve proceder em juízo, e o conteúdo sistemático se refere ao processo em si.

Dessa forma, observa-se que para o processualista há um padrão a ser obedecido no tramite processual tradicional, todavia, o litígio estrutural possui variadas feições e exige formas de agir distintas para cada situação, o que torna inviável a utilização das formalidades processuais tradicionais. Conseqüentemente, para Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020, p. 108), o Processo Estrutural é capaz de resolver o litígio estrutural em decorrência das características a ele intrínsecas, as quais são,

[...] (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo [...]

Em síntese, não há como se repetir o mesmo procedimento em todos os casos concretos em um litígio estrutural, como ocorre no procedimento tradicional, no processo coletivo por exemplo, pois para cada um haverá a análise e o levantamento de estratégias, que acarretará em uma maneira diversificada de resolução. Haja vista que essa dinâmica está inerentemente ligada ao conceito de Processo Estrutural.

Sob tal ótica, Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020), mencionam que o procedimento utilizado no processo estrutural possui uma flexibilidade intrínseca, que fará uso de um procedimento bifásico, como por exemplo em um processo falimentar, que observará o fracionamento na resolução de mérito e meios de prova atípicos. Para mais, terá uma cooperação judiciária instrumental também fora do comum, que abrangerá medidas judiciais ou extrajudiciais para sua resolução.

Outrossim, no que tange a flexibilidade estabelecida pelo Processo Estrutural, onde as partes interessadas irão dialogar e traçar estratégias a serem realizadas pelos entes federativos, também é tratada pelo Código de Processo Civil brasileiro, especificamente, em seu artigo 190, o qual se refere a negociação entre as partes que ocorre no decorrer ou antes do tramite processual,

Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo (Brasil, 2015).

Em linhas gerais, o litígio estrutural, que será objeto no processo estrutural, poderá sofrer alteração, pois trata-se de uma violação massiva de direitos fundamentais que pode ser moldado com o tempo e de diferentes maneiras, um estado de coisas em desconformidade, que deverá ser reestruturado. Ademais, o próprio interesse das partes pode possuir características diferentes, o exigirá um procedimento diferenciado, ajustável e flexível, que permitirá a negociação das partes litigantes até se chegar à decisão estruturante.

Em conformidade com Vitorelli (2023), o Processo Estrutural é uma espécie de Processo Coletivo, e trata de violações de direitos coletivos, saindo de uma perspectiva individual, evidenciando a omissão do Estado, pelo qual atipicamente haverá uma atuação jurisdicional na reestruturação de uma estrutural burocrática pública ou privada, que estaria dando origem ao litígio estrutural. Contudo, de acordo com Pereira (2021), uma das características do Processo Estrutural é a coletividade, ou seja, baseia-se no alcance coletivo da decisão da ação judicial, podendo ser ela um processo de demanda individual ou coletiva.

Em consonância com o exposto, constata-se que as decisões estruturantes não se restringem a ações de caráter coletivo, podendo decorrer de uma ação individual também, em virtude do seu aspecto coletivo. Nesse sentido, para melhor compreensão da temática abordada, torna-se indispensável mostrar o exemplo citado pelos autores Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020, p. 7),

Imagine que um sujeito, portador de deficiência ou com mobilidade reduzida, ingresse com ação individual para, com base nos direitos que lhe são assegurados pela Lei 10.098/2000 (LGL\2000\228)28, exigir que determinados edifícios públicos ou privados, de uso coletivo, aos quais precisa ele recorrentemente ter acesso (como sua faculdade, o hospital do seu bairro, o banco no qual possui conta corrente etc.), sejam obrigados a promover reformas para garantir a acessibilidade prevista em lei. Essa é tipicamente uma ação individual, mas que tem inequívoca natureza estruturante. Sua causa de pedir consiste na afirmação de uma situação de desconformidade, por uma permanente inobservância da legislação que impõe se promova a acessibilidade desses lugares. Há um ambiente de ilicitude que precisa de intervenção (re)estruturante, porque desse novo e ideal estado de coisas depende a satisfação do direito do indivíduo autor.

Com base no exemplo, o autor da presente ação não seria o único beneficiado pela decisão, pois abrangeria um grupo de pessoas determinadas e ligadas por uma questão de fato, isto é, a coletividade. Dessa forma, em que pese tenha cunho individual, essa demanda resultará em reformas de acessibilidade, na reestruturação de um estado de coisas em desconformidade com o ideal, que abraçará todas as pessoas com deficiência, tal ideia é o que configura o processo estrutural.

Dessarte, não faria sentido para o orçamento público e à economicidade processual um processo que atinge somente uma pessoa, o autor da ação, o que ensejaria em um congestionamento no judiciário e aumentaria os gastos públicos. Tendo em vista que para

solucionar essa problemática haveria em larga escala a participação de todos os interessados no processo e do próprio magistrado, exigindo um esforço maior do que em um processo tradicional (Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020). Desse modo, nota-se que a característica de Coletividade é uma das mais importantes no Processo Estrutural.

Segundo Pereira (2021), o ideal nas demandas de caráter estruturante é que sejam manejadas de acordo com o processo coletivo, pois é através da proteção aos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, que está pautado o processo estrutural. Sob tal ótica, percebe-se que o processo estrutural está intimamente ligado ao coletivo, sendo este considerado uma espécie e esse último o gênero, um decorre do outro. Todavia, em virtude da multiface que acompanha os litígios estruturantes ele possui como característica a flexibilidade e consensualidade das partes interessadas.

Ademais, o Processo Estrutural possui um caráter de multipolaridade, como já fundamentado, em que as partes possuem interesses divergentes, exigindo uma postura dos protetores dos bens jurídicos, pessoas e órgãos públicos. Contudo, os cidadãos em que pese sejam os titulares de direitos, necessitam ser representados para atuar em juízo, seja por um órgão público, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, ou por constituição de advogado particular (Pereira, 2021).

Sob tal ótica, conforme a Constituição Federal de 1988-CF/88, art. 127 “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988). Nesse sentido, o Ministério Público possui a função de fiscal da lei e protetor dos direitos coletivos, possuindo legitimidade para atuar em um Processo Estrutural, porém, sua posição será de efetivar a participação popular na demanda para que as partes falem em juízo.

Em consonância com o art. 5º, §1º da Lei nº 4.717 de 1965, os órgãos de direito público, como o Ministério Público são obrigados a participar da Ação Popular (Brasil, 1965b). Outro exemplo é o art. 82, inciso I do Código de Defesa do Consumidor, o qual afirma que o Ministério Público é legitimado concorrente para atuar na defesa dos interesses dos consumidores (Brasil, 1990).

Em suma, o processo estrutural tem por objetivo a resolução de um litígio estrutural com a intervenção da jurisdição (Vitorelli, 2023). Mas, em razão da complexidade dos litígios estruturais e pela longevidade na tratativa dessas demandas, busca-se ampliar o campo para sua resolução com a aplicabilidade de meios alternativos de resolução de conflitos, isto é, utilizando-se das medidas extrajudiciais.

Dessarte, o Parquet também se utiliza dos meios extrajudiciais na esfera administrativa, em observância ao artigo 129 da Carta Magna, inciso VI. (Brasil, 1988) Em linhas gerais, a complexidade e a demora para a resolução de mérito dos litígios judicializados, permitiu uma adesão aos métodos adequados de resolução de conflitos, a saber a mediação, conciliação e arbitragem. Todavia, destaca-se que Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020), afirmam que os litígios estruturais nem sempre são judicializados, podendo encontrar na tutela extrajudiciais meios menos formais para articulação de ideias.

Portanto, mediante as informações supracitadas fica evidente que o processo estrutural é um método de resolução de conflitos estruturante, que poderá ter como objeto uma esfera pública ou privada. Logo, o procedimento utilizado visa traçar um plano para a reorganização dessa estrutura burocrática, por meio da flexibilidade e consensualidade que acarretará um provimento judicial estruturante.

2.3 Medidas Estruturantes

Sem pormenorizar, os litígios estruturais possuem um caráter complexo, pois envolvem implementar e aplicar políticas públicas, forçando a alteração do modelo coercitivo do Poder Judiciário para uma atuação resolutiva e com a participação dos interessados para construção dos fatos e resolução do conflito (Didier Júnior; Zaneti Júnior, 2017). Dessa forma, o juiz renuncia à sua centralidade para buscar em conjunto medidas necessárias para solucionar o litígio, assim como, visando fiscalizar as medidas implementadas, as quais podem sofrer revisões ao longo do tempo.

Sob tal ótica, os litígios estruturais não são solucionados pela simples aplicação do direito, mas por um conjunto de meios aplicados, logo, o seu tratamento não ocorre unicamente com a judicialização das demandas, isto é, por intermédio do processo estrutural, podendo ser resolvido na esfera extrajudicial. Em suma, o Código de Processo Civil de 2015, cuida do modelo de resolução por meio da consensualidade em detrimento ao jurisdicional (Brasil, 2015). Portanto, passa-se a expor as medidas estruturantes.

Com base em Fiss (2008), a publicação da decisão da Suprema Corte norte americana na década de 50 no caso *Brown vs. Board of Education* permitiu o surgimento de uma *strutural reform*, sendo desenvolvido a teoria da *structural injunctions*. Tendo em vista o entendimento do autor, conforme Jobim e Rocha (2019), no Brasil as expressões mencionadas foram traduzidas como Reforma Estrutural e Medidas Estruturantes para descrever a decisão

proveniente do período obscuro vivenciado nos Estados Unidos da América, marcado pela segregação racial e a desigualdade social.

Os Estados Unidos da América na década de 60, vivenciava a doutrina do *separated but equal*, consagrada pelo caso *Plessy v. Ferguson*, onde a Corte norte-americana coordenava as posições nos serviços públicos, divididos por uma base salarial desigual, sendo designados para os negros serviços insalubres em comparação ao prestado pelos brancos. Haja vista a vasta violação de direitos fundamentais, a Suprema Corte norte-americana foi chamada para se manifestar a respeito de cinco casos, dentre eles de uma criança negra que para chegar na escola destinadas a negros, atravessava a cidade de Topeka inteira a pé, em Kansas (Santos, 2020).

Em consonância com Pereira (2021), em 17 de maio de 1954, a Corte norte-americana decidiu, com base na 14^o emenda da Constituição dos Estados Unidos e o princípio da isonomia, pela inconstitucionalidade de segregação racial em escolas públicas por unanimidade. Dessa forma, a separação entre negros e brancos nas escolas públicas norte-americanas foi considerada irregular, havendo um movimento de efetivação de políticas públicas.

Para Dworkin (2002), posterior a decisão dos magistrados no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, a história norte-americana foi marcada por uma verdadeira revolução, o caráter do cargo de juiz por exemplo passou a ser mais efetivo em relação aos anteriores. Sob tal ótica, com origens na *commom law* foi reconhecido medidas com dimensões capazes de reformar estruturas marcadas pela omissão estatal, promovendo respostas a violações de direitos fundamentais (Jobim; Rocha, 2019).

Todavia, os litígios estruturais são denominados de complexos, o que exige sua revisão gradual pelos entes federativos para fiscalizar sua aplicação, tornando-se necessário a observância das medidas estruturantes. À exemplo disso, segundo Santos (2020), após a decisão que derrubou os movimentos de segregação, a Suprema Corte dos Estados Unidos voltou a se reunir em 1955, para analisar como essas crianças negras frequentariam as escolas públicas sem sofrer discriminação, decidindo que a ordem seria cumprida pela concretização de medidas de eliminação de obstáculos decorrentes da discriminação racial. Porém, a decisão possuía um caráter mais flexível para que fosse observada por cada Estado as peculiaridades da sua região, para traçar planos específicos, tendo cada ocorrência de violação uma forma diferente de aplicação da decisão.

Ante ao exposto, compreende-se o surgimento das Medidas Estruturantes e sua conceituação. Dessa forma, torna-se essencial destacar que essas Medidas passaram a ser tomadas não apenas na esfera judicial, mas extrajudicial, sendo chamadas de medidas atípicas,

estando para além do judicial. Em suma, a judicialização dos litígios estruturais perpassa a complexidade dos problemas sociais e exigem uma atuação judicial mais ativa para a efetivação de políticas públicas, permitindo debates sobre sua legalidade, os quais permitem uma atuação atípica dos interessados (Pereira, 2021).

Desse modo, é importante destacar que as medidas estruturantes atípicas podem ocorrer por meio dos instrumentos disponíveis ao Ministério Público, como audiências públicas, seminários, reuniões com instituições ou instauração de procedimento administrativo e inquérito policial, regulamentados pela lei nº 8.625 de 1993 (Brasil, 1993a). Portanto, as medidas estruturantes podem se dar para além do processo. Ademais, ressalta-se que mesmo o litígio estrutural sendo judicializado, sua resolução não ocorrerá por uma decisão simples.

Em consonância com Vitorelli (2021), a decisão estrutural ocorre posterior a oitiva das partes envolvidas, sendo possível a colaboração do réu e de terceiros para a tomada da melhor medida. De forma genérica, com a intermediação da jurisdição, o processo estrutural tem como objetivo resolver um litígio estrutural, que resulte na reformulação da estrutura burocrática que é implementada após a aprovação do plano por um juiz.

Dessa forma, a decisão estrutural dar margem para uma tomada de decisões em cascatas, isto é, para a aplicação desse plano idealizado é pertinente que o magistrado em conjunto com os órgãos públicos tome medidas típicas e atípicas para a fiscalização da reestruturação (Vitorelli, 2021; Didier Junior; Zaneti Junior; Oliveira, 2020). Como bem elucidada Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020, p. 109),

[...] a decisão estrutural é aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado.

Em suma, a decisão em um processo estrutural não poderia possuir outra forma a não ser de um plano flexível e consensual traçado em juízo, sendo o juiz um protagonista na ação, o que ensinará a oitiva das partes, que falarão suas fraquezas e o porquê da perpetuação da violação, buscando irradiá-la para que não ocorra sua repetição futura. Desse modo, haverá uma cooperação dos entes federativos que visarão a reestruturação da ordem das coisas.

Outro ponto que merece devida atenção é as limitações do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas em virtude do Princípio da Separação do Poderes. Nesse sentido, ressalta-se que a separação entre sociedade e Estado ocorreu, precisamente, após as grandes revoluções, a primeira Revolução Industrial e Francesa, no século XVIII, com o surgimento dos conhecidos contratualistas, como John Locke, que defendiam como papel do

Estado garantir a segurança, assegurar direitos considerados inerentes aos cidadãos e, principalmente, promover o bem-estar social (Pinho, 2019).

Após a separação do Estado e Sociedade foi retratado por Locke a separação dos poderes, as quais seriam o Executivo, responsável por administrar internamente, legislativo, seria supremo, e o Federativo, com atribuições em relações internacionais. Em síntese, percebe-se que o modo como se conhece os poderes atualmente, difere-se do traçado por Locke, pois teve como pioneiro o filósofo Aristóteles, sendo reorganizada por Montesquieu (Pereira, 2021).

A função da divisão dos poderes baseou-se na perspectiva de evitar a concentração de poder nas mãos de um único, o que poderia acarretar em abuso de poder, como ocorria nos Estados absolutistas. Para isso, instituiu-se um sistema de freios e contrapesos, sendo um controlando o outro para impedir que violações de direitos se perpetue, como ocorreria na Constituição de 1824, onde existia o chamado Poder Moderador, concentrando o Poder nas mãos do imperador, permitindo abusos praticados por ele (Pinho, 2019).

A Constituição Federal de 1988 consagrou em seu artigo 2º que, “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Ademais, a CRFB/88 estabeleceu a separação dos poderes como cláusula pétrea e os deu estabilidade, marcado por sua independência e harmonia entre si (Brasil, 1988). Nesse sentido, essa independência entre os poderes, configura um impedimento a interferência de um na esfera do outro, como por exemplo, na designação de políticas públicas, que são instituídas pelo Poder Executivo e estabelecidas pelo Legislativo.

Segundo Arenhart (2014), não há Estado que possa conviver com a ideia de não intervenção judicial nos atos de outros ramos do Poder Público, logo, tem-se uma necessidade de romper com a idealização de separação dos poderes. Dessa forma, percebe-se que a separação dos poderes é algo que se faz ultrapassada a partir do momento em que impede o agir do Judiciário. Em consonância com Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020, p. 12),

Para assegurar que as providências para implementação do estado ideal de coisas sejam cumpridas no tempo, modo e grau desejados, o magistrado pode se valer de medidas executivas típicas ou atípicas (arts. 139, IV, e 536, § 1º, CPC (LGL\2015\1656)), sobre as quais falaremos a seguir. Os amplos poderes conferidos ao juiz por estes dispositivos do CPC (LGL\2015\1656) fundamentam uma nova forma de enxergar a efetividade das decisões judiciais. Pode-se assim afirmar que o CPC (LGL\2015\1656) – lido a partir das suas normas fundamentais – é aplicável diretamente aos processos estruturais. Os demais diplomas normativos citados servem para exemplificar normativamente condutas que podem ser adotadas pelo juiz, mas não limitam sua atuação.

A separação dos Poderes se faz como um meio impeditivo da implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário em uma decisão estrutural ou extrajudicial. Todavia, a atuação dos magistrados e membros dos órgãos públicos no tratamento dos litígios estruturais

decorre de uma promoção de garantia dos valores constitucionais, que como supracitado não limita a atuação do Poder Judiciário em políticas públicas, não sendo meramente algo criado ou promovido pelo Judiciário, mas preservado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Igualmente, no que tange a execução das medidas estruturantes, conforme Pereira (2021, p. 36-37),

Considerando o processo como meio de efetivação da justiça, o seu fim somente será alcançado quando for obtido o que foi determinado na decisão judicial. Assim, em um processo estrutural, diante de toda a complexidade característica, o provimento final ocorrerá de forma gradual e mais demorada, quando comparado com um processo que depende de apenas uma decisão para ser concretizado. A execução estrutural é efetuada por meio de um monitoramento que permite, inclusive, a alteração das decisões que não sejam bem-sucedidas e dos atos que não se mostrem efetivos.

Em linhas gerais, a execução das medidas estruturantes traçadas no plano estratégico pelas partes e o juiz, exige uma fiscalização posterior dos interessados, o processo estrutural, assim como extrajudicialmente, busca-se, primariamente, a reestruturação de um estado de coisas em desconformidade com o ideal, que se dá no seio da sociedade, nas raízes, o que não poderia ser solucionado de forma repentina, sendo um processo gradual, podendo surgir problemas na aplicação ao caso concreto, o que exigirá uma observação dos envolvidos para sana-lo.

Em conformidade com Vitorelli (2023), um exemplo desses problemas é a demora na concretização da decisão que pode gerar uma alteração da realidade, pelo que resultará em uma maneira diferente da pensada anteriormente, devendo ser solucionada pelos interessados novamente. Outro exemplo ocorreu na década de 60 na Corte norte-americana, pois após o julgamento da segregação racial em escolas públicas, foi analisado uma forma de se evitar a discriminação das crianças negras em escolas públicas por pessoas brancas, esse fato decorreu da primeira decisão, dando origem a outro problema que precisou ser rapidamente resolvido pela Suprema Corte norte-americana, pois se tem um litígio com múltiplos fatores.

Dessa forma, percebe-se a fiscalização dos entes em todo o processo gradual de adequação da decisão à realidade. Portanto, necessita-se de um olhar minucioso do magistrado para efetivar o provimento judicial, o que exigirá a participação de todos os envolvidos, a fim de tornar viável as políticas públicas implementadas pela decisão estruturante ou medida extrajudicial, pois esse será um mecanismo dialético democrático, o qual valerá para toda a coletividade (Pereira, 2021).

Portanto, o litígio estrutural poderá ensejar um Processo Estrutural, do qual decorrerá uma decisão estruturante que será aplicada à coletividade, essa como um provimento judicial exigirá a participação de todos para traçar metas a serem alcançadas de maneira gradual pelos entes federativos. No entanto, a resolução do litígio pode se dar por meio das medidas

atípicas, isto é, antes da judicialização. Para mais, tal questão traz críticas da atuação do Poder Judiciário na implementação de Políticas públicas, pois se tem como uma violação a separação dos Poderes. Todavia, tal pensamento já foi superado.

3 A OFERTA DE VAGAS NAS INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA PESSOAS IDOSAS PÚBLICAS EM SÃO LUÍS- MA E O LITÍGIO ESTRUTURAL

Este tópico dedica-se em delimitar a oferta de vagas nas Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas-ILPI públicas em São Luís do Maranhão como um Litígio Estrutural, observando a evolução dos direitos das pessoas idosas na esfera internacional e nacional, assim como, analisando brevemente o Estatuto da Pessoa Idosa. Dessa forma, tem-se uma compreensão da violação massiva de direitos.

Em linhas gerais, o termo “Pessoa Idosa” surge do sentimento de pertencimento de um determinado grupo de pessoas à condição humana de limitação física e mental, exigindo do Estado e da Sociedade proteção integral (Soares; Barbosa, 2017). Em suma, a terminologia passou a ser discutida com frequência na atualidade, pois em virtude dos avanços científicos e do modo de vida saudável propagado, a população idosa aumentou consideravelmente.

Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, em 1980 o Brasil possuía uma população de 4,0% com 65 anos ou mais e de 38,2% de crianças de 0 à 14 anos. Enquanto que, em 2022 alcançou um percentual de 10,9% para pessoas idosas e o de crianças baixou para 19,8%. Ademais, observou-se que a maior população é de adultos entre 30 à 45 anos (Brasil, 2022). Dessa forma, verifica-se que a pirâmide etária foi se estreitando ao longo dos anos.

No Maranhão há 1,7 milhões de pessoas idosas, além disso, durante a pandemia do COVID-19 houve um crescimento das violações de direitos no âmbito familiar ocorrendo um aumento nas demandas por institucionalização de pessoas idosas. No entanto, existem em São Luís do Maranhão duas Instituições de Longa Permanência-ILPI públicas e ambas funcionam em sua capacidade máxima (Maranhão, 2023a).

3.1 Evolução histórica dos Direitos das Pessoas Idosas no âmbito internacional e Nacional

A longevidade é uma virtude pouco debatida durante o século XIX, tendo em vista a ausência de vacinas e tratamentos com antibióticos, a população era cada vez mais jovem sem esperança de envelhecimento, a idade média chegava aos 30 anos no Reino Unido e Estados Unidos, com o passar do tempo atingiu os 47 anos nos países desenvolvidos. No entanto, após o período de epidemias, no decorrer do século XX, o assunto passa a ser discutido com frequência, em virtude do aumento da idade média para 80 anos e dos avanços científicos e

tecnológicos (Hespanhol; Santos, 2022). Porém, tem-se uma evolução gradual dos direitos das pessoas idosas no âmbito internacional e nacional.

Em 1948, na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá foi promulgada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, objetivando estabelecer valores e princípios fundamentais aos povos da América (OEA, 1948). Todavia, fez menção à pessoa idosa somente em seu artigo 16, ao tratar especificamente da previdência social, o que parecia a única preocupação dos governos para com as pessoas idosas. Contudo, a Declaração cuidou de princípios como liberdade, igualdade e fraternidade, o que permitiu um olhar mais inclusivo às pessoas idosas (OEA, 1948).

No mesmo ano foi proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Resolução 217, que adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos-DUDH, considerada um marco para os direitos humanos foi composta por 30 artigos, os quais tiveram como finalidade definir liberdades individuais e direitos a todos os indivíduos sem qualquer distinção de raça, cor, etnia, credo ou idade. Porém, mencionou a palavra velhice somente em seu artigo 25, afirmando,

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 (ONU, 1948, grifo nosso).

Em que pese estivesse ocorrendo um aumento na idade média dos países, o assunto sobre os direitos das pessoas idosas ainda era algo tímido à época, sendo pouco explorado no mundo jurídico. Outrossim, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais- PIDESC foi organizado e publicado em 1966 pela Organização das Nações Unidas- ONU através da resolução 2.200-A, defendendo em seu artigo 9º, os direitos de todas as pessoas à Previdência Social (ONU, 1966). Todavia, não trata especificamente sobre o tema dos direitos das pessoas idosas, mas é considerado um marco evolutivo por trazer a temática à esfera econômica dos governos.

Desse modo, em 1967 houve a Conferência Internacional do Trabalho em Genebra, que aprovou a Convenção nº 128 e a Recomendação nº 131 da Organização Internacional do Trabalho- OIT, ambas trataram sobre a invalidez e velhice (Souza; Braz, 2023). Contudo, foi em 1973, que os olhares para as pessoas idosas mudaram, através da Resolução 3137, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas buscou trazer destaque ao assunto, tratando sobre a dignidade das pessoas idosas e os direitos inerentes a elas (Espírito Santo, 2023).

A Resolução 33/52 de 1978 registrou o chamamento para a 1ª Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, a qual veio ocorrer em 1982 em Viena, sendo traçado um Plano de Ação Internacional de Viena sobre Envelhecimento, resolução 37/51. Em suma, teve a finalidade de propiciar um debate sobre o desenvolvimento e aprimoramento de programas de ação para atender as necessidades das pessoas idosas e permitir sua inclusão na sociedade (Souza; Braz, 2023).

O Plano de Ação Internacional de Viena sobre Envelhecimento trouxe recomendações a adoção de políticas públicas pelos governos em âmbito nacional, como saúde, finanças, contendo pesquisas de aperfeiçoamento, treinamentos e capacitação para introduzir as pessoas idosas no seio da sociedade, passando a reconhecer a pessoa idosa como alguém com direitos e deveres, com autonomia e independência (Piovesan; Kamimura, 2017). Contudo, consoante a Soares e Barbosa (2017), o Plano de Ação não considerou a realidade dos países subdesenvolvidos e emergentes, sendo pensado a partir da concepção dos Estados desenvolvidos.

A década de 1990 é marcada por avanços significativo para os direitos das pessoas idosas, em 16 de dezembro de 1991, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou os Princípios das Nações Unidas para as pessoas idosas por meio da Resolução 46/91, encorajando os governos a incluir em seus programas nacionais os princípios da Independência, Participação, Assistência, Realização Pessoal e Dignidade (Soares; Barbosa, 2017; ONU, 1991). Em suma, na resolução foi destacado que,

[...] Reconhecendo a enorme diversidade na situação das pessoas idosas, não apenas entre os vários países, mas também dentro do mesmo país e entre indivíduos, a qual exige uma série de diferentes respostas políticas. Consciente de que, em todos os países, as pessoas estão a atingir uma idade avançada em maior número e em melhor estado de saúde do que alguma vez sucedeu, Consciente dos estudos científicos que contrariam muitos estereótipos sobre declínios inevitáveis e irreversíveis com a idade, Convencida de que, num mundo caracterizado por um número e uma percentagem crescentes de pessoas idosas, deverão ser dadas oportunidades para que as pessoas idosas capazes, e que o desejem fazer, participem nas atividades em curso da sociedade e contribuam para as mesmas [...] (ONU, 1991).

Dessa forma, verifica-se que a Assembleia Geral das Nações Unidas observou o aumento da idade média nos países e a necessidade de adaptação de políticas públicas voltadas às pessoas idosas. Ademais, percebe-se a preocupação da Organização das Nações Unidas-ONU com uma população idosa mais independente e saudável. Dessa forma, considerando o envelhecimento populacional, em 1992 foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU a Proclamação sobre o Envelhecimento, a fim de discorrer sobre os impactos desse fenômeno e declarou o ano de 1999 como Ano Internacional dos Idosos (Souza; Braz, 2023). Sob tal ótica,

em 1999 foi celebrado o ano internacional da pessoa idosa e selado compromisso entre os países para desenvolvimento de políticas públicas para a população idosa (Espírito Santo, 2023).

O ano de 2002 ficou marcado pela 2ª Assembleia Mundial sobre Envelhecimento em Madri, foram apresentados dois documentos importantes, a Declaração Política e o Plano de Ação Internacional de Madri sobre o Envelhecimento, e foram aprovados por meio da resolução 57/167 (Souza; Braz, 2023). Ademais, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, mediante a resolução 590 de 2002 solicitou à Secretaria a organização de uma Conferência Regional com o objetivo de implementar o Plano de Ação Internacional de Madri na América Latina e no Caribe (CEPAL, 2022a). No ano de 2003 foi realizada a 1ª Conferência Regional Intergovernamental sobre o Envelhecimento na América Latina e Caribe (Souza; Braz, 2023).

A 2ª Conferência ocorreu em Brasília no ano de 2007, a 3ª em 2012 na Costa Rica e a 4ª em 2017 no Paraguai (CEPAL, 2007; CEPAL, 2012; CEPAL, 2017). Em 2015 houve a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos e foi instituído um tratado internacional, no qual o Brasil participou, porém não ratificou, somente em 2022 quando o Ministério Público coagiu a Câmara dos Deputados a rever o assunto (Souza; Braz, 2023).

No ano de 2020 em Genebra a Assembleia Geral das Nações Unidas esclareceu que o período de 2021 a 2030 é a década do Envelhecimento saudável (Souza; Braz, 2023), e em dezembro de 2022 no Chile ocorreu a 5ª Conferência Regional Intergovernamental sobre o Envelhecimento na América Latina e Caribe (CEPAL, 2022b). Em linhas gerais, os direitos das pessoas idosas passaram a ser discutido pelas nações de forma tímida, mas com o passar do tempo foi visto com maior intensidade.

No campo Nacional, Souza e Braz (2023), destacam que o primeiro marco histórico para os direitos das pessoas idosas no Brasil foi a Lei Elói Chaves (Brasil, 1923), promulgada em 1923, visando garantir a Previdência Social aos ferroviários das empresas privadas, com valores mensais durante a velhice. Diante disso, é válido ressaltar que as Constituições brasileiras anteriores à de 1988 não dispunham do direito ao envelhecimento digno, por isso, no Brasil não havia condições mínimas para a longevidade (Fontoura; Burmann, 2024). Portanto, a discussão dos direitos das pessoas idosas era voltada para a ótica capitalista, sendo observadas como parte inativa do país.

Nesse sentido, observa-se que na Constituição Brasileira de 1934 foi determinado em seu artigo 121, §1º, h, que haveria assistência previdenciária na velhice aos trabalhadores que contribuíssem com a Previdência Social (Brasil, 1934). Todavia, não tratou sobre os direitos

das pessoas idosas em si, observando a velhice como um período improdutivo da vida do trabalhador, necessitando de cuidados do Poder Público (Tavares; Leite, 2017). Enquanto que, a Constituição de 1937 dedicou um artigo às pessoas idosas, instituindo seguros para a velhice (Brasil, 1937) e o mesmo foi mantido nas Constituições de 1946 e 1967 (Brasil, 1946; Brasil, 1967; Fontoura; Burmann, 2024).

Dessa forma, percebe-se que até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não houveram avanços na base constitucional do país. No plano infraconstitucional, em 1965 o Código Eleitoral incluiu as pessoas idosas na ordem prioritária de votação, em seu artigo 143, § 2º (Brasil, 1965a; Souza; Braz, 2023) Sob tal ótica, é somente a partir da promulgação da Constituição de 1988 que os direitos e garantias fundamentais às pessoas idosas passam a ser discutidos, principalmente, pelo disposto no artigo 1º, III, que trata como um dos fundamentos do Estado democrático de direito a dignidade da pessoa idosa (Brasil, 1988).

Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dispõe em seu artigo 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.” (Brasil, 1988). Logo, a pessoa idosa passa a ser vista como alguém que necessita de cuidados e atenção, não mais como uma parte improdutivo.

Além disso, afirma no artigo 230 da Constituição Federal que “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” (Brasil, 1988). Desse modo, constata-se que posterior a 1988 as pessoas idosas passam a ter um local reservado no ordenamento jurídico brasileiro, sendo observadas como sujeitos de direitos específicos.

Em 1993, a lei nº 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS, foi promulgada, sendo um marco importante na evolução dos direitos das pessoas idosas no Brasil, pois o Estado passou a desenvolver políticas públicas para inclusão da pessoa idosa na sociedade (Brasil, 1993b). Outrossim, a Lei nº 8.842 de 1994 instituiu a Política Nacional do Idoso, que estabeleceu a idade mínima da pessoa idosa, a saber, 60 anos, buscando preservar a autonomia da vontade, além de propor a criação do Conselho Nacional do Idoso (Brasil, 1994). No entanto, em que pese a Política Nacional da Pessoa Idosa tenha contribuído de maneira significativa para os avanços dos direitos sociais da pessoa idosa, não foi o bastante, possuindo lacunas que só foram preenchidas com a criação do Estatuto da Pessoa Idosa dez anos depois (Fontoura; Burmann, 2024).

O Ministério Público da Saúde publicou a Portaria n° 1.395/GM para dispor da Política Nacional de Saúde do Idoso, todavia, foi revogado pela portaria n° 2.528/2006, que aprovou a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (Brasil, 1999; Brasil, 2006). Para mais, segundo Souza e Braz (2023), a Lei n° 10.048 de 2000 foi a principal responsável por assegurar o atendimento prioritário às pessoas idosas (Brasil, 2000).

As Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso foram criadas em 2002 pela portaria n° 702/GM (Brasil, 2002a) e foi criado o Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos pelo decreto n° 4.227 de 2002 (Brasil, 2002b). Em suma, o Estatuto da Pessoa Idosa foi homologado em 2003 e marcou a história evolutiva para os direitos da idosas no Brasil, uma batalha demorada, mas que teve êxito pelos ativistas pelos direitos das pessoas idosas em âmbito nacional, a lei n° 10.741/2003, conta com 118 artigos e visa a proteção integral dessa população (Brasil, 2003).

De acordo com Souza e Braz (2023), em 2010 a Lei n° 12.213 instituiu o Fundo Nacional do Idoso, que objetiva a dedução de impostos de renda das pessoas jurídicas ou físicas que realizam doações aos municípios, estados ou a União para pessoas idosas (Brasil, 2010). Além disso, o decreto n° 8.114 de 2013 tratou sobre a necessidade da observação nacional ao envelhecimento ativo (Brasil, 2013), que foi posteriormente revogado pelo decreto n° 9.921 de 2019 (Brasil, 2019a).

O decreto n° 9.893/2019, estabeleceu novas recomendações aos Conselhos Nacionais de Direitos da Pessoa Idosa (Brasil, 2019b). Ademais, é válido ressaltar que no âmbito nacional ocorreram Conferências nacionais para debater a respeito do envelhecimento da população e as medidas a serem tomadas pelos entes federativos para proteção do envelhecimento digno (Souza; Braz, 2023).

Portanto, mediante aos fatos supracitados, é válido destacar que os direitos das pessoas idosas em âmbito nacional e internacional passaram por um processo gradual. Em suma, no início a pessoa idosa era vista pela esfera do lucro, sendo observada somente na ótica Previdenciária, mas após o crescimento da população idosa, foi possível observá-la como alguém com anseios e vontades próprias, necessitando de políticas públicas voltadas ao seu envelhecimento saudável e bem-estar. Logo, a longevidade para o homem do século XXI passou a ser uma realidade, trazendo aos jovens a esperança de um amadurecimento saudável.

3.2 Breve análise do Estatuto da Pessoa Idosa

Na luta pelos direitos fundamentais das minorias, observou-se que as codificações eram insuficientes, isto é, a criação de diplomas extensos como CPC, Código Penal, comercial, leis trabalhistas, em que pese tratassem de todas as esferas da vida em sociedade, a partir do sec. XX, verificou-se a exclusão de determinados grupos, como crianças e adolescentes, pessoas idosas e com deficiência, consoante a entrevista realizada com o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior acerca da temática abordada nesta pesquisa (Apêndice A). Dessa forma, buscou-se criar microsistemas de proteção jurídica, dentre eles o Estatuto da Pessoa Idosa.

O Estatuto da Pessoa Idosa, Lei nº 10.741 de 03 de outubro de 2003, emergiu após dez anos da Lei nº 8.842/1994, que cuidou da Política Nacional da Pessoa Idosa, a partir da mobilização social das pessoas idosas em busca por ampliação dos direitos desse grupo no arcabouço jurídico e, também, por críticas a ausência de efetivação da Política Nacional da Pessoa Idosa (Fontoura; Burmann, 2024). Nesse sentido, apesar da Constituição da República de 1988 ter proporcionado um avanço desses direitos, o ordenamento jurídico brasileiro carecia de lei infraconstitucional para sua regulamentação (Brasil, 1988).

Em linhas gerais, em 1997, com o advento dos movimentos da Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas- Cobap, surgiu no Congresso Nacional o primeiro Projeto de Lei nº 3.561/1997, para a consolidação dos direitos da população idosa, elaborado pelo deputado Paulo Paim. Enquanto, o segundo foi formulado pelo deputado Fernando Coruja de Santa Catarina, em 1999 e apresentado à Câmara dos Deputados (Brito; Fernandes, 2020; Fontoura; Burmann, 2024). Outrossim, torna-se indispensável analisar o seguinte trecho da justificativa do Projeto de Lei nº 3.561/1997 apresentado à Câmara dos Deputados,

Muito se tem falado sobre envelhecimento da população brasileira, que não difere do resto do mundo, porém este argumento é usado para mudar conceitos e direitos individuais e coletivos, sobe alegações capciosas que levam a taxar o idoso como estorvo para o Tesouro. É preciso resgatar a memória nacional, mostrando às novas gerações que tudo que vem sendo feito só foi possível porque aqueles que vieram antes fizeram sua parte. Uma sociedade só terá futuro digno a partir do reconhecimento e da valorização do seu passado. Nesse sentido, visamos encontrar maneiras de usar a experiência do idoso para que a criança e o adolescente não cheguem à sua maturidade na ignorância de princípios básicos de convivência familiar, de respeito ao seu próximo, de igualdade fraterna e de sentimento de nacionalidade (Brasil, 1997, p. 8).

Diante disso, a justificativa utilizada para implementação de um diploma de proteção à pessoa idosa se caracterizava pela necessidade de um olhar para o futuro e demonstra o descaso do Poder Público pela elaboração e efetivação de políticas públicas em prol da pessoa idosa. Em síntese, é possível notar que embora o envelhecimento populacional fosse uma realidade no Brasil, as pessoas idosas eram vistas do ponto de vista da improdutividade, não havendo condições mínimas para um envelhecimento com qualidade e dignidade. Desse modo,

o trecho supracitado mostra não somente uma justificativa para aprovação da lei, mas um clamor aos representantes do povo.

Segundo Costa Filho (2017), o Projeto de Lei passou mais de 8 anos no Congresso Nacional em tramitação. Todavia, por meio da pressão da população em movimentos organizados, principalmente, dos aposentados, os quais constituíam mais de 12% da população brasileira, e a participação do Brasil em Conferências Internacionais sobre Envelhecimento, os Parlamentares passaram a se esforçar para aprovar o diploma de proteção a pessoa idosa (Costa Filho, 2017).

Dessa forma, em 03 de outubro de 2003, o Projeto de lei nº 3.561/1997 foi aprovado e o EPI entrou em vigor no ano seguinte a sua publicação, em 01 de janeiro de 2004, intitulado de Estado do Idoso (Brasil, 2003). Em suma, o Estatuto do Idoso foi alterado pela lei nº 14.423 de 22 de julho de 2022 (Brasil, 2022), sendo modificado às expressões “idosos” para “pessoa idosa”, a norma teve origem no Projeto de Lei 72/18, do Senador Paulo Paim, em virtude de considerar a expressão anterior excludente (D’Urso; D’Urso, 2022).

De forma genérica, a promulgação do diploma de proteção às pessoas idosas no Brasil é um marco jurídico para a população idosa, instituindo como princípios fundamentais a proteção integral e prioridade absoluta da pessoa idosa pelo sistema jurídico e Administração Pública. Contudo, esses princípios indicam o cuidado do Estado com a população idosa, mas não as tornam incapazes, sendo assegurado sua autonomia para a tomada de decisões (Nunes, 2013).

Sob tal ótica, trata-se de um microssistema jurídico que abrange esferas como penal e civil ligados à pessoa idosa, garantindo instrumentos indispensáveis para a preservação da saúde mental, física e moral da pessoa idosa (Fontoura; Burmann, 2024). Nesse sentido, o Estatuto da Pessoa Idosa engloba o arcabouço jurídico pátrio e estrangeiro, visando efetivar as políticas públicas, punir infratores e prevenir lesões (Brasil, 2003).

Conforme o Promotor de Justiça e Coordenador do CAOP-PI do MPMA, Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A), os microssistemas de proteção possuem como pretensão a tutela efetiva dos direitos dos grupos juridicamente excluídos, para isso, foi estabelecido um diálogo de fontes entre as normas. Nessa perspectiva, destaca-se a experiência do Promotor de Justiça com o diálogo de fontes, (Apêndice A),

Assim, normas da Lei Maria da Penha poderiam dialogar com normas do Estatuto da Pessoa Idosa, que poderiam dialogar com normas da Lei Brasileira de Inclusão, da LBI, e etc. de maneira que normas que não estivessem em um determinado microssistema, mas pudessem ser utilizadas a partir do diálogo com outro sistema de proteção jurídica. Eu trago como exemplo algo que aconteceu, uma demanda que eu enfrentei em Caxias, respondendo por lá muitos anos atrás, no rol de medidas de

proteção do Estatuto da Pessoa Idosa. À época, não constava o afastamento do agressor do lar, mas apenas o afastamento do idoso. E aí eu defendi, em um caso que eu acompanhei na cidade de Caxias, a partir do diálogo de fontes, que normas da Lei Maria da Penha, fossem utilizadas, naquele caso, de maneira que o agressor, que era um parente, um filho do idoso, que sofria com drogadição e praticava violência, inclusive física, contra o idoso, ele sim fosse afastado do lar e não o idoso afastado para ir para uma instituição, para um abrigo. E eu argumentei com o juiz na época, e coloquei dentro dos argumentos, eu tenho lembrança disso, exatamente dizendo o seguinte, que o afastamento da vítima do lar e não o agressor representaria para essa vítima a repetição de uma violência, ou seja, a revitimização dela, retirando-a do espaço familiar no qual ela vive e colocando ela em uma instituição. Então o juiz acolheu, inclusive, aplicando essa norma.

Portanto, outrora o idoso era afastado do seu lar, embora ele estivesse sofrendo violência, mas mediante o diálogo entre os microssistemas, como a Lei Maria da Penha, foi possível a manutenção da pessoa idosa em seu lar. Dessa forma, constata-se que ocorria uma violação de direitos, mesmo que velada contra a pessoa idosa, e isso acabava refletindo na institucionalização dessas pessoas.

Em consonância com o artigo 1º do EPI, “É instituído o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.” (Brasil, 2003). Dessa forma, as pessoas com 60 anos ou mais são consideradas idosas no Brasil, sendo o Estatuto destinado a atender esse público em específico. Outrossim, conforme o artigo 2º da Lei nº 10.741/2003,

A pessoa idosa 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 (Brasil, 2003).

Dessa maneira, o Estatuto não garante somente a proteção da pessoa idosa, mas assegurou o seu aperfeiçoamento pessoal, na condição de autônomo e responsável por seus atos, isto é, um envelhecimento saudável, preservando sua autonomia e capacidade funcional. Logo, percebe-se que a pessoa idosa goza de independência, não precisando de tutela, desmistificando a ideia de improdutividade que rotulavam as pessoas idosas durante o século XX no Brasil.

Para mais, na forma do artigo 9º do EPI, “É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade” (Brasil, 2003). Em suma, é possível notar a preocupação do legislador em coagir o Estado para efetivar políticas públicas destinadas a atender a pessoa idosa.

Em linhas gerais, o envelhecimento digno é um direito social indisponível que exige do Estado a elaboração de políticas públicas, a fim de garantir às pessoas idosas qualidade de vida e bem-estar social, observando princípios norteadores como a manutenção de vínculos familiares, proteção integral e dever de amparo (Bevernço; Rodrigues; Ribeiro; Franco,

2018). Assim sendo, na forma do Estatuto da Pessoa Idosa, artigo 8º, “O envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social” (Brasil, 2003). Diante disso, observa-se que a proteção ao envelhecimento digno perpassa a tutela estatal, sendo uma obrigação da família e da sociedade.

Em suma, em consonância com o artigo 230 da CRFB/88, “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” (Brasil, 1988). Dessa forma, a finalidade principal do ordenamento jurídico brasileiro no que tange a pessoa idosa é assegurar que a Família, comunidade, sociedade e o Poder Público garantam à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação de direitos fundamentais como à vida, alimentação, dignidade, convivência familiar e comunitária (Brasil, 2003). Em geral, observa-se que o legislador buscou destacar a relevância da manutenção da pessoa idosa em seus lares.

Para melhor compreensão dessa temática destaca-se que em conformidade com a CRFB/88, artigo 226, “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado [...]” (Brasil, 1988). Dessarte, é evidente que em primeiro lugar deve-se buscar a preservação e fortalecimento dos laços familiares, que são os responsáveis legítimos para desempenhar os cuidados devidos à pessoa idosa.

Logo, as decisões judiciais ou qualquer outro procedimento judicial ou extrajudicial deverá possuir como fito a restauração desse vínculo basilar, sendo a pessoa idosa mantida em seu lar sempre que possível for, respeitando sua propriedade e sua intimidade (Frattari; Canela; Leite, 2023). Para mais, é válido ressaltar a afirmação do artigo 45 da Lei nº 10.741 de 2003 (Brasil, 2003),

Art. 45. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 43, 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, à própria pessoa idosa ou à pessoa de sua convivência que lhe cause perturbação; (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)

V – abrigo em entidade;

VI – abrigo temporário.

O Estatuto da Pessoa Idosa prevê em seu artigo 45 Medidas de Proteção, as quais são elencadas de forma cronológica a fim de que seja realizado, primeiramente, a manutenção do ancião em seu seio familiar ou em seu domicílio, sendo assim, constata-se que o acolhimento temporário ou definitivo em Instituição de Longa Permanência- ILPI seria a última medida a

ser tomada pelo Estado. Da leitura do artigo é possível notar que o Ministério Público é o principal responsável para resguardar os direitos da pessoa idosa, por isso, deve contar com uma equipe multidisciplinar, que vai desde operadores do direito à psicólogos, gerontólogos e assistentes sociais.

Com base no artigo 3º do Estatuto da Pessoa Idosa, inciso V, é priorizado o atendimento da pessoa idosa em seus lares no convívio familiar, e de forma subsidiária a sua institucionalização (Brasil, 2003), isto é, as medidas de proteção não podem ser aplicadas de forma aleatória ou sem uma breve análise do caso concreto. Além disso, em consonância com o Estatuto da Pessoa Idosa (2003),

Art. 43. As medidas de proteção à pessoa idosa são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022)

I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento;

III – em razão de sua condição pessoal.

Dessa forma, as Medidas de Proteção são tomadas a partir de uma violação aos direitos disponíveis da lei de proteção à pessoa idosa. Em síntese, percebe-se que as violações de direitos às pessoas idosas podem ocorrer em diferentes esferas, como no próprio domicílio, e apresentam-se por meio de abuso, negligência, abandono imaterial ou material, maus tratos, violência física, psicológica ou financeira.

Além disso, o artigo 46 do Estatuto da Pessoa Idosa expressa que “A política de atendimento à pessoa idosa far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” Diante disso, observa-se que o atendimento à pessoa idosa ocorre de maneira articulada entre os entes federativos para combater os atos de violações de direitos e na promoção de políticas públicas.

Ademais, por compreender que a pessoa idosa é uma vítima silenciosa, em virtude do constrangimento de ser maltratada pelos seus descendentes, de quem ela amamentou e observou crescer, ou pelo medo de perder seu único elo de afeto, mesmo que esse seja seu abusador (Bevervanço; Rodrigues; Ribeiro; Franco, 2018), o Estatuto da Pessoa Idosa trata a partir do artigo 95 sobre os crimes específicos contra a pessoa idosa, os quais vão desde exploração financeira à maus tratos, sendo de Ação Penal Pública Incondicionada (Brasil, 2003).

Em suma, a aprovação do Estatuto da Pessoa Idosa por si só não foi suficiente para efetivar os direitos às pessoas idosas, em virtude das violações recorrentes cometidas por pessoas físicas e jurídicas no mundo fático. Todavia, o Estatuto da Pessoa Idosa não é regido

somente por normas substantivas, mas instrumentais, que proporcionam a efetivação desses direitos dispostos no corpo do Estatuto (Brasil, 2003).

3.4 A limitação de vagas nas ILPI'S públicas na Grande Ilha do Maranhão ante o aumento das demandas judiciais por institucionalização de pessoas idosas como um litígio estrutural

A luz da declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direito. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ONU, 1948). Desse modo, o direito a igualdade e a proibição a discriminação são protegidos em âmbito internacional, todavia, o envelhecimento ainda é um tema invisível e pouco debatido nas normas internacionais e nacionais como foi possível observar.

Segundo dados do IBGE, o número de pessoas idosas no Brasil no ano de 2022 ultrapassou a população jovem, pessoas com 65 anos ou mais tiveram uma alta de 57,4% em face de 2010, quando esse percentual atingia somente 7,4%. Nesse sentido, com a diminuição da fecundidade a pirâmide etária começou a ficar estreita, em 1980, havia 4,0% da população idosa, mas em 2022 há 10,9%, sendo considerado o percentual mais alto pelos Censos Demográficos, enquanto, na base da pirâmide é possível observar a redução do número de crianças e adolescentes, o qual era de 38,2% em 1980 e baixou para 19,8% em 2022 (Brasil, 2023).

Sob tal ótica, de acordo com a projeção para a população até 2070, 2046 terá 28% da população idosa e em 2070, esse percentual terá subido para 37,8%, sendo assim, de 3 brasileiros mais de 1 será pessoa idosa (Cyspreste, 2024). Desse modo, verifica-se que o envelhecimento populacional é uma realidade na atualidade, tornando necessário repensar a política de proteção a pessoa idosa.

Atualmente, no Maranhão há 1,7 milhões de pessoas idosas, contudo, em que pese a RENADI-MA conte com duas Promotorias Especializadas, um Centro de Apoio Operacional e membros da sociedade civil, a política pública dispensada à pessoa idosa ainda se faz insuficiente para proteção ao envelhecimento (Maranhão, 2023a). Desse modo, busca-se a compreensão da ausência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA como um litígio estrutural.

Conforme Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A), a população Europeia adaptou por décadas sua política pública para atender a população idosa, possuindo bairros e

cruzeiros turísticos voltados para esse grupo. Porém, o Brasil sofre com a insuficiência ou mal funcionamento das prestações de serviço público, o Sistema Único de Assistência Social-SUAS tem como porta de entrada do serviço a atenção básica, quando essa não funciona, o que resta é recorrer a institucionalização, medida excepcional de alta complexidade da rede SUAS.

Em pesquisas feitas no Processo Judicial Eletrônico-PJE do Maranhão no Fórum da Capital, Vara Especial do idoso e registros públicos, com a Classe judicial Ação Civil Pública, foram encontrados 6 resultados com pedido de acolhimento institucional, sendo 5 contra o Estado do Maranhão e Município de São Luís, e somente uma contra o Município, verificando-se que em Contestação os entes Federados alegam a capacidade máxima das instituições e a impossibilidade de abrigamento em ILPI pública com as custas do Poder Público. Sob tal ótica, destaca-se a sentença proferida na Ação Civil Pública nº 0856305-46.2022.8.10.0001, dia 06 de março de 2023, a qual reconhece a ausência de vagas nas ILPI's públicas

Isso posto, nos termos do art. 487, I do CPC, julgo procedente a presente ação, confirmando os efeitos da liminar concedida, para CONDENAR o Município de São Luís e o Estado do Maranhão, solidariamente, ao custeio ininterrupto das despesas inerentes ao acolhimento do idoso [...], em instituição destinada ao acolhimento de pessoas idosas, de natureza pública, ou privada, tornando definitiva a ordem de abrigamento na instituição pública de longa permanência, ou em outra instituição de semelhante estrutura, ainda que privada, às expensas dos requeridos. (Vara Especial do idoso e registros público, Fórum da Capital, ACP nº 0856305-46.2022.8.10.0001, 2023) (Maranhão, 2023e)

Diante disso, observa-se que o Poder Judiciário considerando a ausência de vagas nas ILPI's públicas na Capital do Maranhão têm decidido por uma alternativa subsidiária, a fim de garantir o envelhecimento digno. Todavia, às instituições particulares também possuem um quadro de acolhidos reduzido e suas custas por vezes são altas, o que torna necessário ao Estado buscar outra medida eficiente.

Em suma, no Maranhão existem apenas 20 Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas-ILPI's, dentre essas 4 são públicas, uma Estadual, a Solar do Outono com somente 40 vagas, outra do município de Timon, uma do município de Rosário e o Instituto Movimentação para o Desenvolvimento Social-IMDS, do município de São Luís, com capacidade para 20 pessoas idosas, isto é, 10 vagas para pessoas do sexo masculino e as demais para o sexo feminino (Maranhão, 2023a; Maranhão, 2023b). Em conformidade com o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A),

num universo de 7 milhões e 800 mil pessoas, com uma população de cerca de 800 mil pessoas idosas, num estado marcado pela falta ou má qualidade dos serviços da política da pessoa idosa, e ainda que sofre com essa cultura de exclusão, de invisibilidade, etarista, relacionada à pessoa idosa, de um sistema de justiça que, muitas vezes, vê num abrigamento institucional, assim como a sociedade, o único caminho viável no atendimento e resguardo desses direitos fundamentais, o

envelhecimento da população brasileira rápido, imagina, assim, isso tudo desaguando aqui, num abrigo institucional e dentro dessa política, desse serviço de alta complexidade dos SUAS, nós temos apenas 20 ILPIs para servir o estado inteiro, e dessas 20 ILPIs, apenas 4 ILPIs são públicas.

Sob tal ótica, com o crescimento populacional, o mal funcionamento das políticas públicas no Brasil, o número reduzido de ILPIs e o eterismo presente no seio familiar e extrafamiliar, tem-se um grande problema, a ausência de vagas nas Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas-ILPIs em São Luís-MA. De forma geral, a insuficiência de vagas nas ILPIs públicas no Estado do Maranhão se apresenta como um conflito complexo, segundo Vitorelli (2023), um litígio pode ser denominado como complexo pelas múltiplas possibilidades de resolução da problemática, pois não se trata da simples aplicação do direito ao caso concreto, tornando-se necessário a análise da eficiência, possuindo múltiplos fatores que causam o problema, não havendo possibilidade de solução por meio de decisão judicial simples e imediata.

Nesse âmbito, as demandas por institucionalização no Maranhão cresceram consideravelmente, sendo necessário a propositura da Ação Civil Pública pela Defensoria Pública Estadual do Maranhão nº 0853870-02.2022.8.10.0001, em tramitação na Vara Especial do Idoso e Registros Públicos, na observância de se tratar de um litígio estrutural, dentre outras decisões o juízo marcou audiência de conciliação para a oitiva das partes, sendo alegado a necessidade de ampliação das ILPIs e a ausência de recursos por parte dos entes federados (Maranhão, 2022). Em decisão judicial, o juízo concluiu,

Ementa. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPIS). FALTA DE VAGAS. OBRIGAÇÃO DE FAZER. SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES FEDERADOS. RESERVA DO POSSÍVEL. NÃO APLICAÇÃO. PROCEDÊNCIA. **I. Caso em exame.** 1. Ação Civil Pública proposta pela Defensoria Pública do Estado do Maranhão, buscando a condenação do Estado do Maranhão e do Município de São Luís a disponibilizar mais vagas em ILPIs, em face da insuficiência de vagas na rede pública para atender à demanda de idosos em situação de vulnerabilidade. **II. Questão em discussão.** 2. Dever do Estado e do Município de assegurar o direito à saúde e à assistência social dos idosos, em especial o acolhimento em ILPIs, em face da insuficiência de vagas na rede pública. 3. Solidariedade dos entes federados no cumprimento da obrigação de fornecer vagas em ILPIs. 4. Possibilidade de o Poder Judiciário determinar a criação de vagas, inclusive por meio de convênios com instituições privadas, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes. 5. Inaplicabilidade da reserva do possível em face da essencialidade do direito à saúde e à assistência social dos idosos. **III. Razões de decidir.** 6. A Constituição Federal, em seus arts. 6º, 196 e 198, consagra o direito à saúde e à assistência social como direitos de todos e dever do Estado, estabelecendo a competência comum e solidária dos entes federados para a implementação de políticas públicas nesse sentido. 7. O art. 230 da CF impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas. 8. A Lei nº 8.842/1994 (Estatuto do Idoso) reforça a obrigação do Poder Público em assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde e à assistência social dos idosos (art. 3º), garantindo-lhes atenção integral à saúde por meio do SUS (art. 15). 9. O Estatuto também prevê a possibilidade de o Poder Judiciário determinar medidas de proteção ao idoso em caso de omissão do Estado

(art. 43, I, e art. 45, V e VI). 10. A jurisprudência do STF reconhece a possibilidade de o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas concretas para assegurar direitos fundamentais (Ag. Reg. no RE nº 628.159/MA). 11. A reserva do possível não pode ser invocada para exonerar o Estado do cumprimento de suas obrigações constitucionais em relação a direitos fundamentais (ADPF nº 45). **IV. Dispositivo e tese.** 12. Ação julgada procedente. 13. Condenação do Estado do Maranhão e do Município de São Luís à disponibilização de vagas em ILPIs na rede pública, no prazo de 6 meses, mediante convênios, celebração de instrumentos congêneres com instituições privadas ou beneficentes ou construção de novas unidades. 14. Multa diária de R\$1.000,00 em caso de descumprimento. 15. Condenação dos réus em honorários advocatícios de 10% sobre o valor da causa, para cada réu. *Tese de julgamento:* “Em face da insuficiência de vagas em ILPIs na rede pública, é dever solidário do Estado e do Município garantir o acolhimento institucional de idosos em situação de vulnerabilidade, seja por meio da criação de novas vagas ou da celebração de convênios com entidades privadas, sob pena de multa diária e sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes ou se justifique pela reserva do possível”.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 1º, III, art. 6º, art. 196, art. 198, art. 230; Lei nº 8.842/1994 (Estatuto do Idoso), art. 3º, art. 15, art. 43, I, art. 45, V e VI; CPC, art. 487, I, art. 85, §§ 2º e 3º.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF nº 45; STF, Ag. Reg. no RE nº 628.159/MA. (Maranhão, 2022).

Sob tal ótica, verifica-se que o juízo estabeleceu um prazo de 6 meses para ampliação do número de vagas nas ILPIs ou celebração de convênios, declarando a solidariedade entre os entes federativos. Todavia, tal decisão seria suficiente para garantir de forma eficiente o direito às pessoas idosas? Dentro do prazo de 6 meses os gestores institucionais conseguiriam oferecer um serviço eficiente para cumprimento da determinação judicial?

Para Vitorelli (2023, p. 161), “um litígio estrutural não se resolve na lógica lícito-ilícito. Ele decorre do modo como determinada estrutura opera na sociedade, gerando determinadas consequências, que se pretende modificar”. No caso em tela, observa-se múltiplos fatores causadores da ausência de vagas nas ILPIs, sendo um deles a má gestão de políticas públicas e o próprio eterismo, logo, seria possível a efetivação de tais direitos somente com a decisão judicial em comento? De acordo com o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A), a decisão judicial supracitada,

ficou muito em aberto com relação a como se daria essa ampliação. Por exemplo, quando se fala em ampliar o serviço, o município poderia, o Estado poderia entender que a ampliação seria criar mais uma vaga. A criação de mais uma vaga seria uma ampliação? Sim, seria uma ampliação. Mas atenderia a demanda? Aí é outra história. Então a decisão acabou ficando muito aberta com relação a isso.

Dessa forma, observa-se que a insuficiência de vagas nas ILPIs públicas em São Luís-MA não é um litígio simples para sua resolução ocorrer por uma decisão judicial, para sua efetivação é necessário diálogo com os agentes institucionais de como deve se dar tal ampliação. Desse modo, a jurisdição é um meio inviável para solucionar o conflito em questão.

Dessarte, Vitorelli (2023), afirma que os litígios estruturais possuem um contexto amplo, por exemplo, no caso das demandas de saúde, o direito à saúde é violado pela ausência

de ofertas de qualidade ou tratamentos insuficientes, porém, a legislação e a Constituição não definem o que seria adequado e suficiente, sendo o meio jurisdicional insuficiente para apresentar respostas. Diante disso, é imprescindível a verificação qualitativa do conflito para compreender a melhor resolução possível, sendo necessário medidas atípicas.

Em linhas gerais, as Medidas de Proteção tratadas pelo Estatuto da Pessoa Idosa em seu artigo 45, possuem uma ordem cronológica a ser seguida pelo aplicador do direito, classificando o acolhimento institucional temporário ou definitivo como a última opção adotada (Brasil, 2003). Em suma, o ordenamento jurídico brasileiro trata como prioridade a preservação da pessoa idosa em seus lares, em convivência familiar e comunitária.

Destarte, quando ocorre a frustração obrigacional por esse instituto, seja pela falta de referências familiares, os conhecidos “idosos órfãos”, ou mesmo o abandono material, imaterial dos familiares, tem-se pessoas idosas em situação de vulnerabilidade e risco social que demandam um agir do Poder Público (Calmom, 2020). Nesse viés, passa-se a responsabilidade de acolher ao Estado, para preservar a proteção ao envelhecimento digno, por meio das Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas-ILPI. Dessa forma, no que tange a excepcionalidade da institucionalização, destaca o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A),

Aí eu pergunto a você, se o abrigo tiver uma equipe excelente, se o abrigo tiver excelentes pessoas, por que ele deveria ser tratado ainda como uma medida excepcionalíssima? Eu digo isso porque, na cabeça de muitos atores do sistema de justiça, e de muitos familiares, é como se o abrigo fosse o melhor lugar para o idoso. Não, lá ele vai estar melhor, quando o estatuto trata o abrigamento institucional, o acolhimento institucional, como medida excepcionalíssima. É simples. Quando você retira um idoso, uma idosa, da casa dele, para colocar ele em uma instituição, o melhor que seja a equipe, você está rompendo todos os vínculos familiares e sociais que ele tem, e colocando ele em uma instituição na qual ele não tem vivências, ele não tem experiências, ele não tem história com aquilo dali. Qual o reflexo disso? Se houver o abrigamento, a institucionalização, de forma precipitada, sem se esgotar, todas as outras formas de medida de proteção? Todas as demais formas de proteção? É o que acontece. Os idosos, quando chegam às ILPIs, [...] principalmente daquelas que vêm, cujas vagas são solicitadas pelo sistema de justiça, pelo aparato judicial, qual o percentual de idosos que entram ou sofrem com depressão quando são institucionalizados? E aí eu posso te dizer, é um período de adaptação muito difícil para eles. A gente ouviu muitos relatos, eu não tenho esses números, a gente nunca fez uma pesquisa sobre isso, mas é constante o relato das pessoas que trabalham nessas ILPI's que os idosos, quando são institucionalizados, muitos deles sofrem com depressão. Porque para eles, aquilo também não deixa de representar uma certa violência. Você retirar a pessoa do local dela e ir, e colocá-la em uma instituição.

Sob tal ótica, a institucionalização de pessoas idosa é medida excepcional, todavia, tal observação imposta pela legislação brasileira tem sido ignorada pelo sistema de justiça brasileiro, acarretando um problema sem precedentes. Outrossim, o aumento da população idosa exige do governo brasileiro e dos órgãos públicos o desenvolvimento de políticas

primárias voltadas ao atendimento da pessoa idosa na atenção primária, que demonstre tal excepcionalidade.

Como legitimado para propor o acolhimento institucional e garantidor dos direitos coletivos, o Ministério Público pode ser acionado por um caso diverso, como verificação do Benefício Assistencial, mas no decorrer das apurações se verifica situação de maus tratos ou violência psicológica, sendo acompanhado pelo Poder Público para adequado tratamento. Dessa maneira, segundo o Sr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A), ao falar de institucionalização magistrados e profissionais do direito ainda julgam como a única política pública aplicada à pessoa idosa, segundo ao Promotor de justiça, isso ocorre dentro do sistema de justiça, principalmente nas comarcas do interior, o abrigo ocorre de imediato. Portanto, a violação ocorre de maneira massiva e por múltiplos fatores.

Diante ao exposto, é possível notar uma violação sistemática e continuada de direitos fundamentais, pois o abrigo institucional vai além de um cumprimento obrigacional, encontra-se pautado na própria garantia da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, consoante a Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020), o litígio estrutural surge de um estado de coisas que está em desconformidade com o ideal, isto é, da necessidade de reestruturação desse cenário burocrático. No caso em tela, tem-se a proteção ao envelhecimento digno a partir do acolhimento institucional de pessoas idosas em situação de vulnerabilidade, o qual exige uma obrigação de fazer do Estado, quando tal responsabilidade não está sendo cumprida, nota-se uma possível dupla violação de direitos.

Em conformidade com Sarlet, Marioni e Mitidiero (2019), o mínimo existencial perpassa a ideia de um mínimo exclusivamente vital ou necessário para a sobrevivência humana, mas se resume na garantia de uma vida com qualidade, devendo ser respeitado e promovido pelo Estado. Dessarte, é evidente que a ausência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís do Maranhão trata-se de uma violação massiva de direitos fundamentais, configurando como um litígio Estrutural.

Em suma, o acolhimento institucional de pessoa idosa deve ocorrer como última opção, isto é, quando a pessoa idosa se encontra em estado de vulnerabilidade e risco social, sua garantia é proteger não apenas um envelhecimento digno, mas assegurar um mínimo existencial, o qual constitui a própria dignidade da pessoa humana. Para mais, conforme o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A),

Quando nós falamos de idosos, com relação à questão da autonomia de idosos, nós temos os idosos grau 1, 2 e 3, com relação à questão da dependência. O grau 1 são aqueles que têm autonomia preservada, tanto a questão da mobilidade quanto a questão da cognição. Idosos graus 2 são aqueles que perderam completamente a sua autonomia. E os idosos grau 3 são aqueles que estão ali na transição, eles ainda têm

autonomia para certas tarefas da vida cotidiana, e outros eles não têm autonomia. E só um detalhe importante, que é relato de quem acompanha esses casos. Quando um idoso atinge o grau 2 de dependência, dali para o grau 3 é muito rápido. A perda de autonomia é uma coisa que se dá de maneira muito rápida. Os casos tratam isso assim, que são acompanhados no dia a dia, é muito rápido. E por que eu estou dizendo isso? O sistema de abrigo institucional deveria ser um só. Há um esforço de tentar se unificar. Claro, nós temos ILPI's que são pagas, que são sociedades empresariais, temos ILPI's que são mantidas por entidades filantrópicas, e nós temos as ILPI's públicas. Mas o serviço é um só de abrigo institucional. E ele deveria ser organizado de uma maneira que aqueles idosos grau 3, que são os casos mais graves de saúde, eles fossem atendidos pelas ILPI's que tivessem melhores condições de atender esses casos. Que hoje é o solar do outono.

A ILPI Solar do Outono é uma instituição regional que possui um modelo híbrido de assistência, sendo social e saúde ao mesmo tempo. Nesse sentido, é válido ressaltar que a instituição visa atender as pessoas idosas com grau de dependência 3, aqueles que não possuem independência e autonomia, necessitando de auxílio de terceiros, enquanto, as demais instituições possuem capacidade para tratar as pessoas idosas com graus de 1 à 2, deixando os de grau 3 para Solar do Outono. No entanto, há uma desorganização no sistema de abrigo institucional, fazendo com que, tendo uma decisão judicial, pessoas idosas que precisam de abrigo, mas que não estão em grau 3 acabam sendo institucionalizadas na Solar do Outono, limitando o número de vagas.

Igualmente, segundo Vitorelli (2021), o problema estrutural se caracteriza pelas múltiplas demandas individuais judicializadas para buscar um direito coletivo violado, tornando necessário uma Ação Civil Pública ou Popular que busque apresentar estratégias por meio de medidas típicas e atípicas para a reestruturação da estrutura burocrática. Sob tal ótica, percebe-se que o problema estrutural que compõe o litígio estrutural se apresenta como uma violação massiva de direitos fundamentais.

À vista disso, sabe-se que a ampliação das Instituições de Longa Permanência para Pessoas Idosas públicas na Capital do Maranhão carece de uma medida urgente, em virtude do congestionamento no judiciário (Vitorelli, 2023). Contudo, em razão da complexidade dos litígios estruturais e pelo risco da demora nessas demandas, busca-se ampliar o campo para resolução, com a aplicabilidade de meios alternativos de resolução de conflitos, isto é, utilizando-se das medidas extrajudiciais.

Nesse sentido, é válido ressaltar que na Ação Civil Pública nº 0853870-02.2022.8.10.0001, as partes foram devidamente ouvidas, sendo esclarecido que o Município de São Luís e o Estado do Maranhão não possuem orçamento suficiente para criação de novas Instituições (Maranhão, 2022). Dessa forma, nota-se que a ausência de vagas nas ILPI'S públicas em São Luís do Maranhão se apresenta como um litígio estrutural que necessita de uma resolução célere, considerando a população de que trata.

Portanto, em que pese a capacidade máxima das ILPI's públicas em São Luís do Maranhão e o aumento das demandas por abrigo de pessoas idosas, torna-se necessário ações menos custosas financeiramente aos entes, tendo em vista a urgência da situação e a prioridade em nível absoluto que o caso requer. Pois, trata-se de uma população propensa a maiores vulnerabilidades sociais, físicas e psicológicas. Logo, há a necessidade de uma medida mais dinâmica e célere, diferente das demandas judiciais.

4 ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO PARA A RESOLUÇÃO DA OFERTA DE VAGAS

Agora será explorado as ferramentas utilizadas pelo Ministério Público do Estado do Maranhão para solucionar a problemática da ausência de vagas nas ILPI's públicas de São Luís-MA, a qual tem se mostrado através de múltiplos fatores causadores da inconstitucionalidade, como a insuficiência de políticas públicas. Resumidamente, o Ministério Público anterior a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, era demandista e esgotava sua função com o mero ajuizamento de ações, porém, posterior a ordem constitucional, a instituição foi reconhecida enquanto órgão organizado e efetivador dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos (Brasil, 1988).

À vista disso, reconheceu-se o *Parquet* como instituição resolutive capaz de modificar a própria estrutura social, sendo consagrados instrumentos judiciais e extrajudiciais para seu manejo, como o inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendações e procedimento administrativo. Nesse sentido, é válido ressaltar a colaboração entre os membros do Ministério Público do Estado do Maranhão e Rede de Proteção de defesa dos direitos da pessoa idosa-RENADI Maranhão.

Dessa forma, em formato de Rede os órgãos públicos têm buscado por meio de audiências públicas, seminários com a participação da sociedade civil, fiscalização anual nas ILPI's, ampliar o número de vagas e encontrar outras medidas alternativas. Portanto, busca-se com a explanação no presente ponto analisar as melhores medidas consensuais utilizadas pelo Ministério Público do Maranhão.

4.1 A atuação do Ministério Público pela ordem constitucional

A feição do Ministério Público mudou no decorrer do tempo, logo, para compreensão da sua essência, torna-se imprescindível a explanação dos fatores históricos. Em suma, as funções ministeriais existem desde a Idade Antiga, percebida pela figura do *Magiaí* no Egito, o qual era um encarregado do Faraó que possuía a função de acusador e protetor da sociedade e dos interesses do soberano, na mudança da Idade Média para a contemporânea, nascem os procuradores do rei, advogados que garantiam a obediência dos decretos fundamentados pelo Rei e eram controlados pelo monarca no exercício de suas funções passando a se chamar Procuradores da República com a alteração de governo (Souza Júnior, 2024).

Em que pese exista desde a antiguidade, foi a partir da Revolução Francesa que o defensor da sociedade passou a ser o Ministério Público e no Brasil, foi consagrado como instituição em decorrência do Decreto n° 848 de 11/10/1890 (Brasil, 1890), pois na época do Brasil-colônia e império o Executivo era quem indicava o Promotor Público, logo, a instituição era vinculada ao Chefe de Estado (Pinto, 2020). Dessa forma, conforme Souza Júnior (2024), a função ministerial passou a ser independente pelo Direito Francês, pois com a Revolução Francesa seus integrantes tiveram garantias e sua estrutura passou a ser acusatória.

Historicamente, o *Parquet* foi integrado ao texto constitucional somente com a Constituição de 1934 (Brasil, 1934), sendo disposto um Ministério Público da União, para responder na esfera nacional, e os estaduais, para tratar de assuntos locais. No entanto, com o I Congresso Interamericano do Ministério Público em São Paulo de 1954, o *Parquet* foi visto pela primeira vez como uma Instituição autônoma (Pinto, 2020).

Outrossim, o Regime Militar configurou um verdadeiro retrocesso às atribuições ministeriais, passando a ser uma instituição subordinada ao Poder Executivo, todavia, com as revoluções para a redemocratização, a Assembleia Nacional Constituinte discutiu o papel do Ministério Público, dessa forma, deu-se origem ao 1° Encontro Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça, em Curitiba, o reconhecendo como defensor da sociedade (Souza Júnior, 2024). Diante disso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988-CRFB/88, estabeleceu em seu art. 127 que (Brasil, 1988),

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1° - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2° Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998)

Sob tal ótica, verifica-se que o Ministério Público passou por transformações ao longo dos anos, sendo subordinado ao Poder Executivo e Judiciário, mas a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), permitiu uma modificação na história do ordenamento jurídico brasileiro, dispondo sobre o *Parquet* como uma instituição independente e essencial à função jurisdicional do Estado, defensor do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em suma, é válido ressaltar que a Carta Magna traçou princípios, como a unidade, indivisibilidade e a independência funcional, que permitem uma atuação autônoma pela Instituição, valendo-se de procedimentos judiciais e extrajudiciais.

Em consonância com Daher (2018), a nova ordem constitucional consagrou o Ministério Público enquanto instituição organizada com a finalidade de concretizar os objetivos estatais sociais, sendo também permanente, em virtude de suas atribuições serem indispensáveis para alcançar o pacto social almejado, ademais, sua função é essencial, pois sua atuação tem por objetivo a efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, de acordo com Souza Júnior (2024), o art. 127 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), atribuiu ao Ministério Público garantias como autonomia funcional, administrativa e financeira, assim como aos seus membros permitiu a vitalidade, inamovibilidade e irredutibilidade do valor nominal dos subsídios.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as ferramentas necessárias ao exercício da função ministerial, a fim de efetivar direitos e garantias fundamentais, como a promoção de inquérito civil, que permite um processo próprio de investigação ou o poder de requisição de diligências a outras instituições, na forma do art. 129 da CRFB/88 (Brasil, 1988). Igualmente, ressalta-se que os instrumentos utilizados pelo Ministério Público são regulamentados pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público- lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993 e pela lei complementar nº 75 de 1993 (Brasil, 1993a; Brasil, 1993c).

Conforme Souza Júnior (2024), a organização institucional abrange órgãos de execução, administração e auxiliares, os de administração são a Procuradoria-Geral de Justiça, as Promotorias de Justiça, Colégio de Procuradores, Corregedoria-Geral, Procuradorias de Justiça e Conselho Superior, os responsáveis pela execução são aqueles que executam as funções institucionais como as Procuradorias e Promotorias, eles oficiam instituições, requisitam a produção de inquérito policial, promovem ações civis, penais e investigam internamente os fatos denunciados.

No que tange aos órgãos auxiliares destacam-se, na forma do art. 8º da lei nº 8.625/1993 (Brasil, 1993a), “os Centros de Apoio Operacional, à Comissão de Concurso, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, os órgãos de apoio administrativo e os estagiários”. Portanto, a função ministerial não se restringe ao ajuizamento de ações civis, indo para além do contato com o Poder Judiciário, possuindo um papel resolutivo das demandas, buscando dar respostas rápidas à sociedade.

Dessa forma, segundo o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A), a Constituição Federal de 1988 carrega dois Ministérios Públicos, um pré-88 e pós-88, o primeiro trata da atuação junto ao Judiciário, a judicialização de demandas, enquanto, o segundo atua como articulador junto a sociedade para resolução de conflitos graves. Desse modo, tem-se que

com o esgotamento das vias administrativa o Ministério Público poderá agir pelo ajuizamento das ações, porém, seu papel não se esgota na esfera judicial.

A nova ordem constitucional proporcionou entraves paradigmáticos no mundo jurídico, o antigo ministério público era visto como demandista e os instrumentos à sua disposição deveriam ser usados para judicialização de demandas. No entanto, formou-se uma nova corrente, o novo paradigma jurídico, que observou no Ministério Público um órgão capaz de empregar métodos autocompositivos para tratamento de demandas complexas e globalizadas, o que fundamenta o Ministério Público resolutivo (Daher, 2018).

Para Souza Júnior (2024), o *Parquet* se vale de ferramentas extrajudiciais para resolver problemáticas complexas, principalmente, os litígios estruturais, são instrumentos o inquérito civil, o procedimento administrativo, as recomendações e os termos de ajustamento de conduta- TAC. Nesse viés, a atuação ministerial não se limita a propositura de ações, as quais originam um congestionamento no Poder Judiciário.

De acordo com Vitorelli (2023, p. 155), o Ministério Público trabalha como “o agente de quebra da inércia, para permitir que as mudanças sejam feitas”. Portanto, verifica-se que o papel ministerial se dá de forma a efetivar direitos e alterar a realidade violadora de direitos, sendo um interventor na sociedade. Logo, a nova ordem constitucional proporcionou um Ministério Público com função resolutiva, seu papel perpassa o ajuizamento de ações, utilizado métodos alternativos, indispensáveis à tutela dos direitos coletivos, os quais busca-se explanar a seguir.

4.2 Solução extrajudicial de conflitos: instrumentos disponíveis para a tutela de direitos coletivos

O desenvolvimento da terminologia de acesso à justiça propiciou a resolução de demandas através de métodos denominados de alternativos, como a conciliação, autocomposição, negociação e mediação. Em suma, a esfera judicial é observada como principal fonte para sanar conflitos, sendo assim, tais instrumentos extrajudiciais foram nomeados de alternativos, advindos da expressão norte-americano *Alternative Dispute Resolution- ADR* (Daher, 2018).

Segundo Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017), a via judicial, de porta única, passou a ser secundária ou a *ultima ratio* para resolução de conflitos, não sendo o método mais adequado para o tratamento de demandas, passando a existir uma justiça multiportas baseada

no princípio da adequação. Sob tal ótica, observa-se que o ajuizamento de demandas se tornou obsoleto em face dos meios autocompositivos.

Diante disso, o próprio Código de Processo Civil- CPC de 2015 ao tratar dos conflitos envolvendo políticas públicas pela Administração Pública, modificou de maneira radical a ótica processual, demonstrando que a base para resolução de conflitos é a consensualidade em detrimento da decisão judicial (Brasil, 2015). Dessa forma, torna-se necessário observar o disposto no artigo 3º, § 2º e § 3º, do referido Código,

[...] O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.
[...] A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (Brasil, 2015).

Nesse sentido, a solução de conflitos extrajudiciais não deve ser somente adotada pelos representantes dos órgãos públicos, mas impulsionado por eles. Em conformidade com Soares (2021), o fato de o CPC permitir que o juiz despache em sentido de promover audiência de conciliação, mostra a utilização de métodos autocompositivos em face das formalidades judiciais, buscando medidas atípicas para a resolução de um conflito. Sendo isso, um dos fatores caracterizadores do litígio estrutural, pois esse se apresenta por múltiplas causalidades, podendo a vítima também ter contribuído para sua ocorrência, exigindo uma forma diferente de resolução, de acordo com Didier Junior, Zaneti Junior e Oliveira (2020). Desse modo, a ausência de vagas nas ILPI's públicas de São Luís-MA não podem ser tratadas pela esfera processual, exigindo uma forma diversificada para sua resolução.

Atualmente, os meios de solução de conflitos são classificados como autocompositivos e heterocompositivos, no primeiro, há a negociação, mediação ou conciliação entre as partes, onde ambas resolvem consensualmente a problemática celebrando um acordo de vontades. Enquanto, na heterocomposição, tem-se a submissão das partes a um terceiro não interessado, que tratará o litígio, são exemplos a jurisdição e a arbitragem (Daher, 2018).

Em consonância com a lei da arbitragem de nº 9.307 de 1996, a arbitragem tem por finalidade dirimir conflitos ligados aos direitos patrimoniais disponíveis de pessoas com capacidade civil para contratar (Brasil, 1996). Dessarte, tal método heterocompositivo é restrito à esfera patrimonial. Outrossim, a jurisdição decorre do próprio direito fundamental disponível na CRFB/88, artigo 5º, inciso XXXV, afirmando que não haverá exclusão pela legislação de julgamento do Poder Judiciário sobre violações ou ameaças a direitos (Brasil, 1988).

Em suma, a jurisdição é tipificada constitucionalmente, sendo um monopólio do Estado para impor sentenças que visem a resolução de conflitos de maneira compulsória (Daher, 2018). Em contrapartida, no método autocompositivo as partes devem discorrer e buscar por

um consenso resolutivo, observando o interesse de cada um, pois sua decisão necessita ser a mais justa possível. Dessa forma, no que tange a procura por esse meio Didier Júnior e Zaneti Júnior (2017, p. 323), especificam da seguinte forma,

A busca pela tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva, exige a adequação do acesso à tutela, ocorrendo uma passagem necessária da justiça estatal imperativa, com a aplicação do Direito objetivo como única finalidade do modelo de justiça, para a aplicação da justiça coexistencial, uma *mending justice* (uma justiça capaz de remendar o tecido social), focada na pacificação e na continuidade da convivência das pessoas, na condição de indivíduos, comunidade ou grupos envolvidos.

Ante ao exposto, observa-se que visando a efetividade dos direitos juridicamente protegidos, é de extrema importância a participação de todos os envolvidos na composição da lide, o que não ocorre no procedimento comum, pois na jurisdição há um rito a ser seguido, tendo uma posição hierárquica, juiz no topo e as partes litigantes compõe a base estrutural, possuindo pouca participação.

Desse modo, tendo em vista a restrição imposta ao juiz ao pedido da ação ajuizada, sua atuação não possui flexibilidade o que dificulta a satisfação dos interesses das partes litigantes em conflitos complexos, como no caso da insuficiência de vagas, onde é possível observar uma decisão judicial que não conseguiu solucionar a demanda. Diante disso, é possível observar pelos instrumentos adequado, que a jurisdição pode não ser adequada, assim como, um instrumento alternativo específico, sendo possível optar pelo que melhor se adequa à resolatividade da demanda (Daher, 2018).

Nesse sentido, para análise do tema abordado na presente pesquisa, é válido destacar que foi com a lei 7.347/85- Ação Civil Pública, que os métodos autocompositivos passaram a ser utilizado no Brasil, todavia, inicialmente, tutelavam os direitos individuais, evoluindo para a proteção de direitos coletivos pelo Código de Defesa do Consumidor, que instituiu o compromisso de ajustamento de conduta, a ser celebrado de forma escrita pelos órgãos públicos e as partes litigantes para tutela de direitos coletivos, sendo um negócio jurídico extrajudicial (Brasil, 1985; Brasil, 1990; Didier Júnior; Zaneti Júnior, 2017).

Outrossim, o Ministério Público segundo a CRFB/88, é a Instituição legitimada a intervir na sociedade. Logo, para materialização de direitos coletivos, deve utilizar os meios adequados para resolução dos litígios, tendo em sua disposição instrumentos extraprocessuais (Brasil, 1988). Dessa forma, segundo a Carta de Brasília da Corregedoria Nacional e Corregedorias-gerais dos Estados e da União,

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas de acesso à Justiça, sendo um deles o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais (art. 5º, XXXV, da CR/1988), e o outro o sistema de acesso à Justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas (Preâmbulo e art. 4º, inciso VII, da CR/1988) (Brasil, 2016, p. 2).

Dessa maneira, o *Parquet* atua para além das demandas judicializadas, resolvendo problemas a partir da escuta e negociação, tornando efetivo o acesso à justiça, essa forma de resolução consiste em planejamento, programas, seminários, audiências públicas, audiências extrajudiciais e reuniões com redes. Nesse sentido, tal atitude não impede o ajuizamento de demandas, mas o Ministério Público não se restringe a isso.

Dessa forma, a Resolução n° 118 de 1° de dezembro de 2014, § 1° do art. 1° do Conselho Nacional do Ministério Público, tratou que cabe ao Ministério Público brasileiro a implementação e adoção de meios autocompositivos, como “a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos” (Brasil, 2014). Sob tal ótica, a Resolução n° 54, de 28 de março de 2017 do CNMP art. 1°, §1°, tratou (Brasil, 2017, p. 2),

Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Portanto, a atuação resolutiva pelo membro do *Parquet* se encontra na priorização dos métodos autocompositivos para resolução de conflitos em face dos meios heterocompositivos, tendo em vista a necessidade da efetivação dos direitos constitucionalmente tutelados, o que exige um planejamento pelo órgão, objetivando alcançar soluções com rapidez e atenção.

Igualmente, a lei da ação civil pública também regulamentou a utilização do inquérito civil pelo Ministério Público em seus art. 8° ao 10° (Brasil, 1985). Porém, foi com a resolução 23/2007 do CNMP, que o instrumento foi explicado, afirmando que sua centralidade é investigar o fato, caso ele seja ilícito poderá ensejar no ajuizamento de ação, mas caso não possua indícios de autoria e materialidade deverá ser arquivado e submetido ao controle interno do *Parquet* (Brasil, 2007; Souza Júnior, 2024).

Nesse sentido, em conformidade com Vitorelli (2023), o inquérito civil foi pensado com o binômio lícito-arquivamento e ilícito-ajuizamento de ações, mas os conflitos coletivos enfrentados pelo Ministério Público não podem ser resolvidos nessa lógica, por isso, sua função foi ampliada, podendo originar uma recomendação, compromisso de ajustamento de conduta e reuniões. Logo, tal instrumento deve ser visto para além do ajuizamento de ações, sendo mecanismo de intervenção social.

Para Souza Júnior (2024), na esfera de um litígio estrutural o inquérito civil pode ser uma ferramenta viável, pois tem o poder de intervir na realidade, porém, deve ser visto de outra forma, não visando encontrar, primeiramente, um culpado para a situação, mas o inquérito deve incentivar e propiciar a modificação da estrutura. Portanto, compreende-se que o litígio estrutural não pode ser observado como algo puro e simples, sua resolução exige para além do ajuizamento de ações, necessita de diálogos para sua transformação.

Vitorelli (2023), leciona que um instrumento excelente utilizado pelo Ministério Público é o Procedimento Administrativo-PA, que acompanha e fiscaliza a aplicação de políticas públicas e instituições. No âmbito estrutural ocorre por meio de reuniões, com a participação de gestores, representantes da sociedade impactada e profissionais, observando o papel do Ministério Público para coibir controvérsias (Vitorelli, 2023).

O Procedimento Administrativo-PA é regulamentado pela Resolução nº 174/2017 do CNMP, tendo por finalidade rodear e controlar o pactuado nos termos de ajustamento de conduta, assim como, instituições e políticas públicas, ademais, investiga atos relacionados a tutela individual indisponível e dá fundamento para atividades não abarcadas por inquérito civil (Brasil, 2017a). Nesse sentido, assim como Vitorelli (2023), Souza Júnior (2024), afirma que o PA é uma ferramenta mais adequada para tratamento dos litígios estruturais em comparação ao inquérito civil, pois seu principal objetivo está no acompanhamento das medidas aplicadas, para o autor, sua eficácia se encontra no sentido de buscar entender o fato e as circunstâncias a ele inerentes, a fim de produzir um plano para resolução da demanda estrutural.

Outrossim, o Ministério Público tem em sua disposição as recomendações, as quais se mostram uma ferramenta excelente para tratamento dos litígios estruturais. Em linhas gerais, as Recomendações são previstas no art. 6º, inciso XX, da lei complementar 75/93, regulamentado pela Resolução 164/2017 (Brasil, 1993c; Brasil, 2017b). Dessa maneira, conforme o autor Vitorelli (2023, p. 164-165), as recomendações

Trata-se de uma declaração, simbólica e solene de que o Ministério Público considera que determinada realidade deve ser alterada, coloca-se, com isso, uma espada de Dâmocles sobre o gestor: ou cumpre a recomendação, ou convence o Ministério Público de que seu teor está equivocado, ou se arrisca a ser processado e responsabilizado, inclusive pessoalmente, pelo seu comportamento. Uma das vantagens da recomendação, aliás, é exatamente evitar a alegação de ignorância quanto ao fato, em uma ação futura. Assim, a recomendação não se aproxima de um conselho, como pode parecer, à primeira vista. Na verdade, ela está mais para um “quem avisa, amigo é”.

Sob tal ótica, as recomendações objetivam a modificação de determinada realidade, servindo como um alerta para os agentes que fazem parte do conflito para evitar qualquer possibilidade de ignorância no futuro por parte deles. Diante disso, torna-se uma excelente medida a ser adotada na esfera estrutural, pois, consoante a Souza Júnior (2024), as

características do litígio estrutural, como a complexidade, exigem celeridade e diálogo, podendo descongestionar o Poder Judiciário.

Outro mecanismo utilizado pelo Ministério Público regulamentado pela lei 7.347/85, §6º do art. 5º, é o termo de ajustamento de conduta ou compromisso (Brasil, 1985). Em suma, trata-se de instrumento executivo extrajudicial manejado pelo *Parquet* e por outros órgãos públicos, a fim de coagir a reestruturação da situação litigiosa, sua validade se encontra no livre consentimento e capacidade das partes para negociar, assim como na licitude do objeto, após o cumprimento das disposições do termo, passa-se ao seu arquivamento (Souza Júnior, 2024). Desse modo, para resolução dos litígios estrutural sua utilização é viável, pois permite a participação de todos os envolvidos.

Conforme Vitorelli (2023), no Brasil falta a cultura do acordo. Dessa forma, ressalta-se que o ambiente não é favorável ao consenso, pois, as instituições são compostas por setores diferentes, dificultando a tomada de decisões. Em consonância com Souza Júnior (2024), os agentes institucionais costumam tomar providências de pouca duração, deixando os problemas complexos para os futuros gestores, logo, para a concretização dos acordos se deve primar pelos incentivos, possuindo uma certa flexibilidade para lidar com a característica policêntrica dos litígios estruturais.

Outrossim, para a compreensão da atuação do Ministério Público na resolução de demandas complexas, destaca-se a intervenção dos Centros de Apoio Operacional do Ministério Público. Consoante ao Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior em entrevista realizada para compreensão da presente pesquisa (Apêndice A), os Centros de Apoios não possuem atribuições de órgão de execução, pois fazem parte da Administração Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, visando prestar auxílio aos Promotores de Justiça, mas no Estado do Maranhão esses órgãos auxiliares passaram a exercer a função de articuladores em rede, isto é, participante de debates de políticas públicas, articulando e dialogando para a tomada de providências.

Na forma do art. 33 da lei 8.625/93, os Centros de Apoio Operacional-CAOP são auxiliares das funções do Parquet, dentre suas atribuições frisa-se a de estimulador do diálogo entre os órgãos de execução, assim como, com entidades ou órgãos públicos ou privados (Brasil, 1993a). Para Souza Júnior (2024, p. 47), “afirmar que o Centro de Apoio Operacional é um facilitador gerencial/operacional significa deduzir que tal órgão auxiliar proporciona maior controle sobre a gestão administrativa ministerial [...]”. Logo, os Centros de Apoio Operacional, visam dar efetividade aos serviços prestados pelo Estado. Igualmente, de acordo

com o Dr. Alenilton da Silva Júnior (Apêndice A) ao tratar do papel dos Centros de Apoios Operacionais do Ministério Público, afirma,

nós temos essa missão de atuar fora do processo judicial, defendendo os interesses da sociedade, buscando uma resolutividade mais efetiva, rápida e que atenda, essa é a palavra de ordem hoje do Conselho Nacional do Ministério Público. Resolutividade. Ministério Público social e resolutivo. E aí eu digo para você, a resolutividade não pode ser alcançada, a máxima resolutividade, apenas com ajuizamento de ações, porque processo leva tempo e essas demandas muitas vezes sofrem vários revezes no sistema de justiça, a partir dos recursos que vão sendo apresentados, a partir das decisões que vão sendo tomadas. Mas quando há esse trabalho de articulação, como um dos atores da sociedade, enquanto rede de proteção, o que nós temos é exatamente a conversão desses interesses e uma resposta mais rápida e efetiva para a sociedade.

Portanto, a nova ordem constitucional permitiu ao Ministério Público uma atuação efetiva capaz de solucionar controvérsias com a garantia de ouvir todos os envolvidos no ilícito, visando não apenas encontrar um causador da lesão de direitos, mas apurar junto a sociedade a melhor forma de resolução, sendo assim, um órgão resolutivo. Dessa forma, compreende-se que os litígios estruturais não possuem uma única causa violadora, mas múltiplas, logo, os instrumentos à disposição do Ministério Público permitem a realização de negociações, é imprescindível para o tratamento dos conflitos complexos.

4.3 Ferramentas extrajudiciais utilizadas para a abordagem do litígio estrutural da insuficiência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA

Em síntese, no Estado do Maranhão há 20 Instituições de abrigamento para pessoas idosas, possuindo apenas 4 ILPI's públicas, nos municípios de Rosário, Timon e São Luís, com funcionamento de uma regional, a Solar do Outono, a qual é instituída para atender pessoas idosas em grau 3 (três). Todavia, considerando a precariedade das políticas públicas aplicadas à pessoa idosa, o preconceito do sistema de justiça e do seio familiar, a medida de exceção, a institucionalização, tem sido a mais implementada, acarretando a sobrecarga das instituições e na ausência de vagas.

Ademais, o envelhecimento populacional é uma realidade global, o que torna a insuficiência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís, um litígio complexo, exigindo do Poder Público a análise do fato, pormenorizando-o e buscando solucioná-lo com urgência. Para Vitorelli (2023), o litígio estrutural independe da averiguação do fato em si, ele precisa do entendimento dos fatores causadores, permitindo o levantamento de estratégias para sua resolução, possuindo um caráter policêntrico, isto é, possui variados pontos de interesse e exige uma solução complexa. Portanto, busca-se analisar as ferramentas utilizadas para a abordagem

do litígio estrutural da oferta de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA pelo Ministério Público do Estado do Maranhão.

A princípio é válido ressaltar brevemente que o compromisso do Maranhão com a pessoa idosa surgiu em 1996 a partir da Lei nº 6.835, objetivando assegurar direitos às pessoas idosas e instituiu o Conselho Estadual do Idoso (Maranhão, 1996). Todavia, não foram desenvolvidos serviços em prol da pessoa idosa, ocorrendo a manutenção de uma Instituição de Longa Permanência, a Solar do Outono, no bairro Olho d'água com capacidade para 25 pessoas idosas, tendo mais de 250.000 mil pessoas idosas na época (Ramos, 2011).

Nesse sentido, foi com a criação da Promotoria de Justiça Especializada na defesa dos Direitos dos cidadãos Portadoras de Deficiência e idosos por meio da Resolução nº 001/1998/PGJ, a qual posteriormente foi dividida em Promotoria Especializada na defesa dos direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência, que políticas públicas passaram a ser efetivadas (Pinheiro, 2015).

Em suma, uma das medidas tomadas após a instituição da Promotoria Especializada foi a criação de uma Rede de Proteção da Pessoa Idosa no Estado do Maranhão-RENADI, a qual funcionava com a articulação do Poder Público, instituições privadas e a sociedade civil, com a finalidade de atender a população idosa do Estado, propiciando dignidade (Pinheiro, 2015). Dessa forma, segundo Ramos (2011, p. 7) essas medidas ainda não eram suficientes para suprir as necessidades da população, por isso, foram criados os seguintes setores,

Delegacia de Proteção ao Idoso, Núcleo da Defensoria Pública responsável pela proteção do Idoso, Centro Integrado de Atenção à Saúde do Idoso do Município de São Luís (CAISI), mudança do Solar do Outono para novo espaço, Casa de Acolhida do Município, Casa de Passagem do Estado, acompanhamento dos serviços de marcação de consultas, acompanhamento dos serviços de fornecimento de medicamentos de uso continuado, Vara do Idoso (já criada, mas ainda não instalada), Juizado Criminal do Idoso, Centro de Enfrentamento à Violência contra a Pessoa Idosa (CIAPVI, atualmente abrigado na Defensoria Pública e mantido com recursos da Secretária Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República) (Ramos, 2011, p. 7)

Desse modo, constata-se que os direitos das pessoas idosas no Maranhão tiveram uma evolução significativa ao longo dos anos, formando uma Rede de Proteção à Pessoa Idosa. Conforme o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A), enquanto Rede de Proteção o Ministério Público do Estado do Maranhão, busca esgotar as medidas disponíveis no art. 45 do Estatuto da Pessoa Idosa para em último caso, visar o abrigo institucional.

Considerando ser uma medida de exceção, para decidir pelo acolhimento institucional, a pessoa idosa passa por uma averiguação minuciosa pelo Ministério Público por meio de visitas *in loco*, para constatação da sua situação e a necessidade da intervenção ministerial, buscando estabelecer outras medidas, como encaminhamento à Secretaria de Saúde,

Assistência Social e outras. Para fins de exemplificação, destaca-se o exemplo utilizado em um caso concreto por Costa Filho (2017, p. 486),

atuamos, como Promotor de Justiça de Defesa dos Idosos da Comarca de Belém-Pará, num caso encaminhado por meio do disque-denúncia 100 da Ouvidoria Nacional junto a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, telefone que funciona 24 horas para recebimento de denúncias de violações a direitos humanos, em que havia a informação de que uma idosa estava sendo vítima de maus-tratos e violência doméstica em um dos bairros da periferia de Belém. Para nossa surpresa, ao chegarmos ao local, acompanhados do setor social e médico do órgão ministerial e dos agentes da Delegacia de Proteção ao Idoso de Belém, verificamos que não só a idosa, mas as demais pessoas que residiam num barraco sem saneamento, estavam em situação de risco. Feita a entrevista e avaliação multiprofissional, todos estavam desnutridos: a idosa, uma nora dela, a netinha de um ano e outro neto de cinco. Motivo daquela situação extrema é que o filho da idosa, que mantinha o lar, tinha sido assassinado há meses e aquela família não tinha renda para se sustentar, vivendo de trabalhos esporádicos da nora como diarista e da solidariedade dos vizinhos. Ali não havia espaço para abertura de inquérito e medidas criminalizadoras previstas nos art. 98 e s. do EI. O que aquela família precisava era de orientação, apoio e encaminhamentos: para tratamento de saúde; inclusão em programa de assistência social, como o benefício da prestação continuada (BPC) de um salário mínimo a idoso em situação de miserabilidade, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742, de 7-12-1993 e no art. 34 do EI; o programa bolsa-família; além de encaminhamento para inclusão em creche integral às crianças, e ao programa de emprego do Sistema Nacional de Emprego (SINE) à nora da idosa, além de conscientização e capacitação para atender às necessidades da sexagenária.

Dessa forma, verifica-se que o tratamento com a pessoa idosa não é algo pronto e acabado, dependendo de cada caso concreto, pois surgem situações atípicas que os profissionais não estejam habituados e não exigem medidas extremas como penalização dos familiares ou a institucionalização. Sob tal ótica, parte-se de uma produção de estudos de casos e elaboração de um relatório social, o qual será analisado pelo Promotor de Justiça e equipe, visando estabelecer a melhor resolução possível à pessoa idosa.

Dessa forma, é possível observar a excepcionalidade do abrigo institucional, no entanto, como já mencionado o Estado do Maranhão carece de políticas públicas voltadas ao envelhecimento digno, acarretando a institucionalização. Em suma, para resolução da insuficiência de vagas no Município de São Luís-MA, destaca-se que consoante a lei n° 8.625/1993, art. 25, VI, é papel do Ministério Público realizar fiscalizações nas instituições de abrigo de pessoas idosas, e conforme a Resolução n° 154/2016-CNMP, essas devem ocorrer de forma periódica, isto é, anualmente (Brasil, 1993a; Brasil, 2016). Nesse sentido, a fiscalização ocorre por meio do Promotor de Justiça em articulação com outros órgãos e instituições, tendo a participação efetiva da sociedade (Bevernço; Rodrigues; Ribeiro; Franco, 2018).

Sob tal perspectiva, o Dr. Alenilton (Apêndice A), mostrou que a Rede de Proteção em conjunto com o Estado do Maranhão, por meio da atuação da Dra. Sidneya M. M. Nazareth

Liberato, Promotora de Justiça da 18ª Especializada na defesa da pessoa idosa, durante a inspeção anual na instituição Solar do Outono no ano de 2025, conseguiu, a partir da negociação e levantamento de estratégias, a ampliação do número de vagas, com a disponibilização de 20 vagas.

Outrossim, ressalta-se que houve uma condenação pelo juízo da Vara de interesses difusos e coletivos no bojo da Ação Civil Pública nº0853870-02.2022.8.10.0001, para que a ampliação das instituições ocorresse em 6 meses (Maranhão, 2022). Todavia, como já mencionado, verificou-se que tal prazo não é suficiente para resolver a problemática. Dessa forma, segundo o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A),

Olha só, seis meses para trabalhar a questão da ampliação, tratando de uma política complexa, como é a política da pessoa idosa, e de um serviço de alta complexidade dos SUAS. Essas são as considerações que a gente tem que fazer quando a coisa é judicializada. Quando você trabalha em rede de proteção, você está trabalhando com todos os autores. Quando você está num sistema judicial, você tem pessoas da área do direito lidando com uma política pública complexa e que, às vezes, não compreendem bem essa política. Eu te dou um exemplo. Vamos imaginar que o Solar do Outono aumentasse o número de vagas no prazo de seis meses. Eu pergunto, só disponibilizar mais vagas lá seria o suficiente? Não seria o suficiente. Por quê? Para essa ampliação, não se poderia apenas colocar mais idosos. Não se pode apenas colocar mais idosos na ILPI. Eu quero que tu compreendas isso. Os serviços que estão funcionando dentro daquela instituição precisam também acompanhar essa ampliação. Pena de você colocar uma pessoa no abrigo institucional sem ter a estrutura necessária para fazer o atendimento necessário e adequado àquela pessoa idosa.

Desse modo, observa-se que houve uma condenação por meio do sistema judicial, todavia, não foi considerado tratar-se de uma política complexa, o que exigiu a articulação em rede para chegarem à conclusão do número de vagas disponíveis e da ampliação da equipe capacitada para atender a demanda local. Logo, é possível visualizar a utilização dos meios extrajudiciais para resolução dos conflitos complexos, a partir da atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão e da RENADI.

Ademais, no que tange a responsabilização da criação das Instituições de Longa Permanência, é válido ressaltar que na forma do artigo 33 do Estatuto da Pessoa Idosa, “A assistência social às pessoas idosas será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes” (Brasil, 2003). Dessa forma, os entes federativos possuem a obrigação legal de custear e criar ILPI’s, todavia, percebe-se que o principal foco da abordagem extrajudicial não é atribuir culpa aos entes, mas melhorar a situação. Diante disso, segundo Vitorelli (2023, p. 163),

Ao focar em melhoria institucional, sem cogitar de um ilícito propriamente dito, torna-se mais fácil promover negociações a partir de interesses, não de posições, o que se espera é somar os esforços dos agentes públicos envolvidos, abrindo caminhos para que a instituição possa desenvolver melhor papel. Não se quer punir culpados. Não há nem réu. É mais fácil separar as pessoas dos problemas, criar um ambiente

favorável ao diálogo e produzir ideias que sejam consensuais e passíveis de implementação acordada.

Portanto, os órgãos públicos se valem da rede de proteção para buscar resolver, pela atuação extrajudicial, a demanda complexa, essa resposta vai ser estabelecida de maneira dialógica e não impositiva como na esfera jurisdicional, pois o objetivo não é encontrar um culpado, mas a solução viável ao problema. Dessarte, as partes serão ouvidas para traçar metas e produzir ideias.

Outrossim, a RENADI e a Promotoria de Justiça, dialogaram e com observações pertinentes, irão inaugurar as vagas da Solar do Outono no mês de junho de 2025 e realizaram um compromisso com a ILPI Municipal para ampliar o quadro de acolhidos. Todavia, a instituição se encontra em difícil embate para conseguir um local qualificado a fim de ampliar a oferta de vagas, assim, a Rede segue articulando a melhor maneira para implementação dessas vagas (Apêndice A).

Outro ponto que merece devida atenção, foram as reuniões extrajudiciais realizadas pela 18ª Promotoria de Justiça Especializada 2ª na defesa da pessoa idosa, em conjunto com a 17ª Promotoria 1ª na defesa da pessoa idosa, Defensoria Pública Estadual e a Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa-RENADI no ano de 2023, objetivando articular medidas atípicas para o problema a insuficiência de vagas nas ILPIs públicas em São Luís – MA. De forma genérica, dentre outras medidas referenciadas, ressaltou-se a utilização do Programa Família Acolhedora para pessoas idosas (Maranhão, 2023c). Contudo, tal medida apresentada como alternativa ao abrigo institucional possui alguns entraves. Consoante ao Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A),

O Ministério de Desenvolvimento Social não tem ainda a tipificação desse serviço. Isso, claro, é sempre um entrave para a implementação de um programa como Programa de Família Acolhedora de Pessoas Idosas, como acontece para Família Acolhedora para Crianças e Adolescentes, como alternativa ao abrigo institucional. Aqui em São Luís, o centro de apoio já promoveu o seminário. Nós trouxemos, inclusive, uma palestrante de fora, colega promotora, procuradora de justiça do Ministério Público do Paraná, que em Curitiba eles têm um programa já implantado do Família Acolhedora para pessoas idosas lá. Existem alguns municípios no Brasil, poucos, que têm esse programa.

Em linhas gerais, o programa família acolhedora é aplicado no âmbito da proteção de crianças e adolescentes, porém, na observância da ausência de vagas nas instituições públicas, foi analisado a possibilidade da sua implementação na esfera da proteção da pessoa idosa, como uma medida alternativa a institucionalização. Mas, tal mecanismo não é regulamentado, necessitando de intervenção dos entes federativos.

É válido esclarecer que o programa tem sido utilizado por outras Promotorias de Justiças em outros Estados, como em Santa Catarina no Município de Chapecó, Xanxerê e no Paraná, nos municípios de São Pedro do Iguaçu, Curitiba e Vera Cruz do Oeste (Maranhão,

2023c). Em suma, o Ministério Público do Estado do Maranhão, por meio do Centro de Apoio Operacional de defesa da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, realizou seminário para articular a criação de lei regulamentadora do programa, o qual consiste na remuneração de famílias capacitadas pelo Estado para acolher pessoas idosas em seus lares, esse instituto é usado para crianças e adolescentes, mas tem sido aplicado de maneira análoga às pessoas idosas (Maranhão, 2023d).

Dessa forma, é sabido que as relações familiares exercem diversas características não apenas a ligação por laços sanguíneos, é de se salientar sobre discussões pertinentes a inclusão de um novo instituto familiar, a senexão, visando a colocação da pessoa idosa em família substituta, apelidada inadequadamente de adoção inversa, por meio do projeto de lei nº 105/2020 (Brasil, 2020).

Porém, esse difere-se da medida aqui discutida tratando-se de uma esfera ainda idealizada como forma alternativa à institucionalização baseada apenas na afetividade, enquanto, o programa família acolhedora que vem sendo aceito pela ótica da remuneração e afetividade. Em harmonia com o Ministério Público Estadual do Maranhão, em seminário objetivando a implementação de lei que disponha da família acolhedora para idosos no Maranhão,

[...] as modalidades de famílias admitidas são: família de origem (formada pelos pais, irmãos, filhos e seus descendentes até o 3º grau) e família extensa (formada por parentes próximos ou por pessoas com vínculo de amizade, com os quais a pessoa idosa convive e mantém relação de afinidade e afetividade). O acolhimento em ambas as modalidades é de caráter voluntário e não gera vínculo empregatício com o Município (Maranhão, 2023d).

À vista disso, o programa seria uma medida econômica ao município para proteção ao envelhecimento digno, todavia, ocorreria como uma decisão voluntária dos participantes, pois apesar de ser remunerado não visa constituir relação de emprego com o ente municipal. Nesse sentido, constata-se que os litígios estruturais são policentricos caracterizados por variados centros de interesses tutelados juridicamente, mas que compõe um único conflito, essa característica exige a alteração da estrutura social, em virtude de ser complexo e a interação entre os fatores (Vitorelli, 2023).

Dessa forma, valendo-se da prerrogativa disposta no art. 27 da lei nº 8.625 de 1993, IV (Brasil, 1993a), o Ministério Público do Estado do Maranhão também promoveu audiência pública a fim de interagir com os agentes institucionais e dialogar sobre a execução do programa família acolhedora. Sob tal ótica, o Ministério Público do Estado do Maranhão visou a aplicação do programa família acolhedora como medida em articulação com a rede de proteção, sendo debatido sua viabilidade no município de São Luís. Porém, consoante ao Dr. Alenilton Santos

da Silva Júnior (Apêndice A), a audiência pública foi realizada na Câmara Municipal de São Luís em 2023, contudo, em que pese o diálogo com o vereador Raimundo Penna, não houve avanços dentre da Câmara ou pela Prefeitura de São Luís.

Considerando a realidade do Município de São Luís – MA, precisa-se aferir a viabilidade do programa, haja vista que cabe ao Estado a proteção ao princípio do convívio familiar. No entanto, isso estaria ligado a manutenção da qualidade de vida da pessoa idosa, sendo essencial a ideia de pertencimento aquele seio familiar. Logo, sob a perspectiva da temporariedade em que consiste tal acolhimento familiar, poderia acarretar danos a pessoa idosa.

Ademais, ao comentar sobre os planos de atuação do Centro de Apoio Operacional de defesa da pessoa idosa, o Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior (Apêndice A), afirmou que no ano de 2025 o CAOP-PI irá buscar em conjunto com as Promotorias de Justiça e os municípios do Maranhão, a criação do programa família acolhedora e dos Centros-dias. Além disso, ponderou que,

Nós tivemos uma audiência pública lá em Imperatriz recentemente, agora no início do ano. No início do ano aqui no Centro de Apoio começou bem agitado. E lá, nós estávamos já há algum tempo, debatendo com os órgãos do Estado, Sede, Sede Pop. Nós temos um bom relacionamento com o Governo do Estado, dentro da rede de proteção. A questão da possibilidade de uma ILPI regional lá em Imperatriz. Porque foi, inclusive, o compromisso de campanha da reeleição do nosso governador, Carlos Brandão. E me parece, e essa foi a informação que foi dada lá pelos representantes das SEDES, que o governador já teria adotado providências no sentido de criar e instalar, inclusive a informação que foi dada nessa audiência pública lá em Imperatriz, que se deu inclusive dentro do auditório das promotorias de justiça lá da cidade de Imperatriz por provocação da rede de proteção local, do Conselho Municipal de Direito à Pessoa Idosa e da promotora de justiça lá, titulada Quarta Especializada, que é a doutora Sandra Garcia. Essa reunião foi no auditório das promotorias de justiça de lá. E naquela ocasião, eu estava lá, participei do debate, nós lidamos com várias questões que foram levadas para a rede de proteção local, e nós, representantes da rede estadual, estávamos lá. E uma das falas de representantes das SEDES foi exatamente nesse sentido, que eles já estavam procurando um local para instalar uma outra ILPI estadual, assim como o Solar do Outono, para atendimento regionalizado. (Apêndice A)

Portanto, o Ministério Público do Estado do Maranhão conseguiu a partir do diálogo e negociação com os agentes institucionais a possibilidade da criação de uma segunda instituição regional para atender pessoas idosas em grau 3, assim como a Solar do Outono, o que tornaria mais amplo o acesso a esses serviços. No entanto, para Souza Júnior (2024), o problema estrutural pode ser definido como uma incompatibilidade entre a realidade e os preceitos constitucionais, logo, sua resolução não ocorre através de atos insolados, sendo necessário a análise minuciosa do problema para o estabelecimento de um plano estratégico objetivando a transferência da irregularidade para o ideal, tal plano será realizado entre os entes envolvidos de forma colaborativa.

Dessa forma, em que pese a conquista da disponibilização das vagas pela atuação extrajudicial ministerial, o *Parquet* se limitou a ampliação, enquanto, a ausência de vagas nas ILPI's públicas em São Luís-MA encontra outras casualidades, como o próprio etarismo e insuficiência de políticas públicas. Diante disso, não basta a ampliação do número de vagas ou da equipe institucional, para sua resolução torna-se imprescindível que o Ministério Público do Estado do Maranhão estabeleça um plano com os agentes institucionais, pois não se trata de um simples litígio.

Por fim, levando em consideração tratar-se de um litígio estrutural, sua solução deve resultar na reestruturação da própria estrutura, de como ela funciona, caso isso não ocorra, o problema poderá ressurgir no futuro (Vitorreli, 2023). Dessa forma, torna-se indispensável um agir dos órgãos de execução e auxiliares do Ministério Público, como o Centro de Apoio Operacional, com isso, o direito a igualdade seria efetivamente tutelado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como principal finalidade analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Maranhão na busca da solução para o litígio estrutural da ausência de vagas nas ILPI's públicas de São Luís-MA. Nesse sentido, foi possível observar através da averiguação realizada, que o *Parquet* tem trabalhado em rede junto ao governo do Maranhão e Município de São Luís-MA, articulando e dialogando sobre a melhor maneira de implementação de novas vagas, assim como promovendo audiências públicas, seminários e reuniões para debater sobre o assunto. No entanto, para o tratamento dos litígios estruturais, torna-se essencial o uso de um plano estratégico, que objetive a transição do estado de desconformidade para o ideal, o que não foi possível observar no caso em comento.

Então, depreende-se como parcialmente verídicas as teses levantadas no início da pesquisa de que o Ministério Público possui como fito o uso de meios adequados de resolução de conflitos, como o inquérito civil, audiências públicas, reuniões, procedimento administrativo, recomendações e termos de ajustamento de conduta, todavia, não foi possível observar um plano delineado pelo *Parquet*. Diante disso, constatou-se que as Promotorias de Justiça Especializadas na defesa da pessoa idosa, 17^a e 18^a, realizaram reuniões com a RENADI-MA. Nesse viés, dentre as propostas elencadas foi destacado o uso do Programa Família Acolhedora para pessoas idosas como opção ao acolhimento institucional, tendo em vista sua utilização em outros estados do Brasil, como Santa Catarina e Paraná (Maranhão, 2023c).

Ademais, foi promovido por meio do Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e das Pessoas com deficiência-CAOP-PI, em junho de 2023, um seminário sobre a família acolhedora para pessoas idosas, na oitava da Promotora de Justiça do Paraná que passou a utilizá-lo como alternativa a institucionalização. Além disso, foi dialogado sobre a criação de Projeto de Lei para a sua inserção no Estado do Maranhão ante a ausência de vagas nas Instituições de Longa Permanência para Idosos-ILPI públicas (Maranhão, 2023d).

Para mais, ressalta-se que a demanda foi judicializada, porém, o juízo estabeleceu um prazo de 6 meses para ampliação do número de vagas nas instituições ou estabelecimento de convênios pelos entes federativos. Todavia, a decisão judicial não logrou êxito, em virtude da complexidade da ação. Dessa forma, por intermédio das fiscalizações anuais realizadas pelo Ministério Público nas ILPI's, articulou-se o aumento de 20 vagas na Solar do Outono, sendo também traçado com o Município de São Luís-MA a viabilidade da ampliação na ILPI municipal, contudo, ainda há entraves com relação ao espaço adequado.

Ainda, verificou-se que o Centro de Apoio Operacional-CAOP-PI objetiva dialogar junto aos municípios do Maranhão a possibilidade de implementar políticas públicas como Centros-dias e família acolhedora, com a finalidade de reduzir o aumento nas demandas por institucionalização. Desse modo, o CAOP-PI também negociou com o governo do Maranhão e município de Imperatriz a necessidade de criar uma segunda instituição regional de alta complexidade.

À vista disso, infere-se que a ausência de vagas nas instituições de abrigo para pessoas idosas públicas em São Luís-MA possui múltiplas causas, as quais vão desde o etarismo presente na estrutura brasileira observando a institucionalização como a única política pública aplicada à pessoa idosa, ao envelhecimento populacional e insuficiência da prestação de serviços públicos. No entanto, o Ministério Público do Estado do Maranhão tem atuado na esfera extrajudicial, todavia, por meio de atos insolados, os quais não valem para composição da insuficiência de vagas, necessitando da delimitação de um plano estratégico em conjunto com os entes federativos, tendo em vista que não se trata de um litígio simples, seu tratamento é complexo, não acabando com a ampliação do número de vagas ou aumento da equipe institucional, pois sem essa análise tal problemática será, facilmente, repetida no futuro.

Por fim, como uma visão pensada a longo prazo, busca-se enfatizar a importância da discussão da atuação ministerial extrajudicial no contexto da proteção ao envelhecimento digno, frisando-se como essenciais a realização de pesquisas acadêmicas futuras, assim como, desenvolvimento de palestras que fomentem a discussão do tema. Sendo assim, o disposto no art. 230 da CRFB/88 terá feito sentido (Brasil, 1988), pois a obrigação de proteger a pessoa idosa, não é apenas do Estado ou da família, mas também da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. 10. v., 59. n., **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, 2014, p. 67-85. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/6d175e42-14f5-4b9c-af50-9069561d1caf> Acesso em: 04 jun. 2025.
- BEVERVANÇO, Rosana Beraldi; RODRIGUES, Melissa Cachoni; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas; FRANCO, Kalinka Maria Braga. **CAOP de defesa dos Direitos do Idoso e da Pessoa com Deficiência: Idoso em risco**, cartilha de orientação da atuação do Ministério Público. Curitiba, PR: Ministério Público do estado do Paraná, 2018.
- BRASIL. Estatuto da Pessoa Idosa. **Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003**: Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm Acesso em: 20 jun. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 29 abr. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**. Rio de Janeiro: Presidente da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em: 21 abr. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro: Presidente da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso em: 21 abr. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: Presidente da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em: 21 abr. 2025.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acesso em: 21 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965**: Institui o Código Eleitoral. Brasília: Presidente da República, 1965a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm Acesso em: 21 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015**: Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Lei n° 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: Presidência da República, 1993a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Decreto n° 4.682, de 24 de janeiro de 1923: Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Brasília: Presidência da República, 1923. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682-1923.htm Acesso em: 18 abr. 2025

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor. Lei n° 8.078, de 11 de setembro de 1990: Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental n° 347. Relator: Ministro Marco Aurélio. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Brasília: Supremo tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF347InformaosociedadevF11.pdf> Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei n° 4.717, de 29 de junho de 1965: Regula a ação popular. Brasília: Presidência da República, 1965b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Lei n° 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Política Nacional da Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Portaria n° 1.395, de 10 de dezembro de 1999. Brasília: Ministério da Saúde, 1999. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/37/Portaria%20NR%201395-99%20Politica%20Nac%20Saude%20Idoso.pdf> Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Lei no 10.048, de 8 de novembro de 2000: Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10048.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Portaria n° 702/GM, de 12 de abril de 2002. Brasília: Ministério da Saúde, 2002a. Disponível em: https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/37/Port_%20702-

2002-%20Min%20Saude-%20Redes%20Estaduais%20Assist%20Saude%20Idoso(1).pdf
Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 4.227, de 13 de maio de 2002.** Brasília: Presidência da República, 2002b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4227.htm
Acesso em: 21. abr. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006:** Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em:
https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em:
21 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010.** Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12213.htm.
Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 8.114, de 30 de setembro de 2013.** Brasília: Presidência da República, 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8114impresao.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 9.921, de 18 de junho de 2019.** Brasília: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9921.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.893, de 27 de junho de 2019:** Dispõe sobre o conselho nacional dos Direitos de Pessoa Idosa. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9893.htm Acesso em:
21 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022:** Altera a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, para substituir, em toda a lei, as expressões “idoso” e “idosos” pelas expressões “pessoa idosa” e “pessoas idosas”, respectivamente. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14423.htm#art1 Acesso em: 21 abr. 2025

BRASIL. **Projeto de lei nº 3.561, de 1997:** (Do Sr. Paulo Paim) Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997. Disponível em:
<https://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PL&intProp=3561&intAnoProp=1997&intParteProp=1#/> Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional Do Ministério Público. **Resolução nº 118, de 1º de Dezembro de 2014:** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2014. Disponível em:
https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional Do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017:** dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n° 23, de 17 setembro de 2007:** Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar n° 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n° 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0231.pdf> Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n° 154, de 13 de dezembro de 2016:** Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais das pessoas idosas residentes em instituições de longa permanência e dá outras providências. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-154.pdf> Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n° 164, de 28 de março de 2017:** Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf> Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n° 174, de 4 de julho de 2017:** Disciplina no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf> Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Carta de Brasília:** modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n° 848, de 11 de outubro de 1890:** Organiza a Justiça Federal. Brasília: Presidente da república, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. **Censo:** Número de idosos no Brasil cresceu 57,4% em 12 anos. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/censo-2022-numero-de-idosos-na-populacao-do-pais-cresceu-57-4-em-12-anos> Acesso em: 18 abr. 2025

BRASIL. **Lei Complementar n° 75, de 20 de maio de 1993:** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: Presidência da República, 1993c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996:** dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9307.htm Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (**VETADO**) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 105/2020:** Estabelece a senexão como ato de colocar pessoa idosa em família substituta. Autor: Pedro Lucas Fernandes – PTB/MA. Brasília, DF: Câmara dos deputados federais, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2236550> Acesso em: 28 abr. 2024.

BRITO, Natália Pereira; FERNANDES, Karla Vaz. **Reajuste nos Convênios de saúde para Idosos.** Trabalho de Conclusão de Curso-TCC (Artigo), bacharelado no curso de Direito, Centro Universitário de Goiás-UNIGOIÁS, Goiás, 2020. Disponível em: <http://repositorio.anhanguera.edu.br:8080/bitstream/123456789/413/1/NAT%C3%81LIA%20PEREIRA%20BRITO%20-%20versao%20final%20%282%29.pdf> Acesso em: 21 abr. 2025.

CALMON, Patricia Novais. **Senexão:** um novo instituto de direito das famílias? Instituto Brasileiro de Direito de Família- IBDFAM, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/1404/Senex%C3%A3o:+um+novo+instituto+de+direito+das+fam%C3%ADlias%3f> Acesso em: 28 de abr. 2024.

CAMPANHARO, Jorge Luiz Rrodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. Processo Estrutural e o Problema da Coisa Julgada. **Civil Procedure Review: AB OMNIBUS PRO OMNIBUS.** v. 13, n. 1, [s. l], jan/abr. 2022, p. 11-30. Disponível em: <https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/271/228> Acesso em: 29 abr. 2024.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Primeira Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe.** Santiago, nov. 2003. CEPAL 2003 Disponível em: <https://www.cepal.org/es/eventos/primera-conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento> Acesso em: 21 abr. 2025.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Declaração de Brasília. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe:** hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos. Brasília, 4 al 6 de dezembro de 2007. CEPAL, 2011. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21505-declaracion-brasilia-segunda-conferencia-regional-intergubernamental> Acesso em: 21 abr. 2025

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe:** Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad. Costa Rica, 08 a 11 de maio de 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/eventos/tercera-conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento> Acesso em: 21 abr. 2025.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Cuarta Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe.**

Asunción, 27 a 30 de junho de 2017. CEPAL, 2017. Disponível em:

<https://www.cepal.org/es/notas/cuarta-conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento-derechos-personas-mayores> Acesso em: 21 abr. 2025.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **A Cepal organiza a Quinta Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento e Direitos das Pessoas Idosas na América Latina e no Caribe.** Chile: CEPAL, 2022a. Disponível em:

<https://www.cepal.org/pt-br/orgaos-subsidiarios/conferencia-regional-intergubernamental-envelhecimento-direitos-idosos-america> Acesso em 18 abr. 2025.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Quinta Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe:**

Envejecimiento en América Latina y el Caribe: Inclusión y derechos de las personas mayores.

Santiago, 13 a 15 de dezembro de 2022. CEPAL, 2022b. Disponível em:

<https://www.cepal.org/pt-br/node/57719> Acesso em: 21 abr. 2025.

COSTA FILHO, Waldir Macieira da. Medidas de Proteção à Pessoa Idosa. In: MENDES, Gilmar F. (Org.) **Série IDP – Manual dos direitos da pessoa idosa - DIG.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. *E-book*. pág.124. ISBN 9788547212247. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547212247/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

CYPRESTE, Judite. **Idosos deixam de ser a menor parcela da população e já superam faixa de 15 a 24 anos diz IBGE.** G1, 2024. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2024/08/22/idosos-populacao-jovens.ghtml> Acesso em: 30 maio 2025.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais.** Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2018. Disponível em:

<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2535/2/LennaLucianaNunesDaherDissertacao2018.pdf> Acesso em: 04 jun. 2025.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; OLIVEIRA; Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.**

2020. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf Acesso em: 29 abr. 2024.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 11. ed. Salvador: JusPodvim, 2017.

D'URSO, Clarice Maria de Jesus; D'URSO, Umberto Luiz Borges. **Nova Lei: Estatuto do Idoso passa a se chamar Estatuto da Pessoa Idosa.** Migalhas, 2025. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/quentes/370365/nova-lei-estatuto-do-idoso-passa-a-se-chamar-estatuto-da-pessoa-idosa> Acesso em: 21 abr. 2025.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍRITO SANTO. Memorial do Ministério Público do Estado do Espírito Santos. **A Construção do Estatuto da Pessoa Idosa**. Vitória: Ministério Público do Estado do Espírito Santo, 2023. Disponível em: <https://mpes.mp.br/ceaf/wp-content/uploads/sites/6/2023/12/A-CONSTRUCAO-DO-ESTATUTO-DA-PESSOA-IDOSA-1.pdf> Acesso em: 21 abr. 2025.

FISS, Owen M. **Two models of adjudication**. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Org.). *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: JusPodivm, 2008.

FONTOURA, Isadora Höbe Neves da; BURMANN, Larissa Lauda. Políticas Públicas e o Direito a uma velhice digna: uma análise crítica à efetivação dos direitos das pessoas idosas. v. 6, **Anais do Seminário Internacional em Direitos e Sociedade**, Santa Catarina, 2024. Disponível em: POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO A UMA VELHICE DIGNA: UMA ANÁLISE CRÍTICA À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS IDOSAS | Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade Acesso em: 21 abr. 2025.

FRATTARI, Marina Bonissato; CANELA, Kelly Cristina; LEITE, Flávia Píva Almeida. Adoção de idoso e senexão: Alternativas à vulnerabilidade quando fruto de abandono. *Revista jurídica Cesumar- mestrado*, v. 23, n. 3, p. 773-785, [s.l.], set./ dez. 2023.

GALDINO, Matheus Souza. **Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade**. 2. ed. rev. atua. Salvador, Bahia: JusPodivm, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B1EII1g8FdfUOEMtQzRCdUFUX2c/view?resourcekey=0-AN4t4J2ophUPu37ItDw_Jg Acesso em: 25 set. 2024.

HESPANHOL, Alberto Pinto; SANTOS, Paulo. As pessoas idosas e os seus direitos. v. 38, n. 2, **Revista Portuguesa de Medicina Geral Familiar**, Porto, Portugal, 2022. Disponível em: As pessoas idosas e os seus direitos | Revista Portuguesa de Medicina Geral e Familiar Acesso em: 08 abr. 2025

JOBIM, Marco Félix; ROCHA, Marcelo Hugo da. **Medidas Estruturantes: Origem em Brown v. Board of education**. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. 3ª ed. rev. atual. Salvador: Juspodvm, 2019.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225 Acesso em: 29 abr. 2024.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

MARANHÃO. **São Luís- MPMA promove seminário sobre programa família acolhedora para idosos.** São Luís, MA: Ministério Público, 2023a. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/sao-luis-mpma-promove-seminario-sobre-programa-familia-acolhedora-para-idosos/> Acesso em: 28 abr. 2024.

MARANHÃO. **Termo de Colaboração nº 26/2023- Secretaria Municipal de Criança e Assistência Social de São Luís-MA.** São Luís, MA: Instituto Movimentação para Desenvolvimento Social- IMDS, 2023b. Disponível em: <https://institutomds.org.br/termos-de-colaboracao-e-contratos/> Acesso em: 31 mar. 2025.

MARANHÃO. **Termo de audiência:** Situação das Instituições de Longa Permanência Para Idosos públicas. São Luís, MA: 18ª Promotoria de Justiça 2ª Especializada na Defesa da pessoa idosa, 2023c.

MARANHÃO. **Seminário promovido pelo MPMA e parceiros propõe minuta de lei sobre família acolhedora.** São Luís, MA: Ministério Público, 2023d. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/seminario-promovido-pelo-mpma-e-parceiros-propoe-minuta-de-lei-sobre-familia-acolhedora/> Acesso em: 29 abr. 2023.

MARANHÃO. **Lei nº 6.835 de 14 de novembro de 1996.** São Luís, MA: Governo Estadual, 1996.

MARANHÃO. **Ação Civil Pública nº 0853870-02.2022.8.10.0001- Defensoria Pública Estadual do Maranhão.** São Luís, MA: Vara Especial do Idoso e de Registros Públicos, fórum da Capital, 2022.

MARANHÃO. **Ação Civil Pública nº 0856305- 46.2022.8.10.0001- Ministério Público Estadual do Maranhão.** Vara Especial do idoso e registros públicos, Fórum da Capital. São Luís, MA, 2023e.

NUNES, Leonardo Silva. **A configuração do Procedimento adequado aos litígios estruturais.** In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos Estruturais*. 3ª ed. rev. atual. Salvador: Juspodvm, 2021.

NUNES, Maria do Rosário. **Apresentação do Estatuto da Pessoa Idosa.** In: BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República: Estatuto do Idoso.** Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/pessoa-idosa/estatuto-do-idoso-2013> Acesso em: 21 abr. 2025.

PEREIRA, Cristiane Moraes Almeida. **O procedimento Promocional do Ministério Público do Trabalho sob a perspectiva estrutural.** Dissertação (mestrado em Direito), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2021.

OEA, Organização dos Estados Americanos. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.** IX Conferência Internacional Americana. Bogotá, 1948. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.pdf> Acesso em: 18 abr. 2025.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 18 abr. 2025.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Resolução 2.200- A. XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> Acesso em: 18 abr. 2025.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Assembleia Geral das Nações Unidas. Princípio das Nações Unidas para as Pessoas Idosas**. Resolução 46/91 de 16 de dezembro de 1991. Nova York. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons> Acesso em: 21 abr. 2025.

PINHO, Rodrigo César R. **Sinopses Jurídicas v 18 - direito constitucional - da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2019. *E-book*. pág.63. ISBN 9788553619641. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553619641/> Acesso em: 19 out. 2024.

PINTO, Carla Costa. **Ressignificando trajetórias: a justiça restaurativa como prática no âmbito infracional pelo Ministério Público no Maranhão**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/ressignificando-trajetorias-a-justica-restaurativa-como-pratica-no-ambito-do-ato-infracional-pelo-ministerio-publico-no-maranhao/> Acesso em: 09 maio 2025.

PIOVESAN, Flávia; KAMIMURA, Akemi. O Sistema ONU de Direitos Humanos e a Proteção Internacional das Pessoas Idosas. In: MENDES, Gilmar F. (Org.). **Série IDP – Manual dos direitos da pessoa idosa - DIG**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. *E-book*. pág.124. ISBN 9788547212247. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547212247/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

PINHEIRO, Analissa Barros. **A Política Estadual do Idoso e a Construção da Rede de Proteção à pessoa idosa no Maranhão**. São Luís, Ma: Universidade Federal do Maranhão, 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9f4312a5051fc213> Acesso em: 21 abr. 2025.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Rede de Proteção e garantia dos Direitos das pessoas idosas no Maranhão. v. 5, n. 2, **Revista do Tribunal de justiça do Estado do Maranhão**, São Luís, jul/dez. 2011. Disponível em: <https://ampid.org.br/v1/wp-content/uploads/2012/12/REDE-DE-PROTECAO-E-GARANTIA-DOS-DIREITOS-DAS-PESSOAS-IDOSAS-NO-MARANHAO.pdf> Acesso em: 21 abr. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARIONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SANTOS, Camila Perez Yeda Moreira dos. **Processo estrutural o Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Ana Carolina do Couto e. **A contribuição dos meios autocompositivos de resolução de conflitos na implementação de políticas públicas sob o enfoque do litígio estrutural.** Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2024.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: https://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_d_e_teses_e_dissertacoes1.pdf Acesso em: 25 set. 2024.

SOARES, Ricardo Maurício Freire; BARBOSA, Charles Silva. A proteção Constitucional e Internacional da Pessoa Idosa: A tutela da dignidade da pessoa idosa no sistema jurídico brasileiro. In: MENDES, Gilmar F. (Org.) **Série IDP – Manual dos direitos da pessoa idosa - DIG.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. *E-book*. pág.124. ISBN 9788547212247. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547212247/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

SOARES, Eliasianne Campos de Melo. **Jurisdição democrática, processos estruturais em litígios de direito privado e justiça multiportas.** Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN, Natal, RN, 2021.

SOUZA, Janaina; BRAZ, Ruth Maria Mariani. Marcos Históricos e Dispositivos Legais para a Inclusão das pessoas idosa em uma sociedade em transformação. **Revista de Educação Ciência e Tecnologia**, v. 12, n. 1, Rio de Janeiro, 2023.

SOUZA JÚNIOR, Joaquim Ribeiro de. **Processos Estruturais e a atuação do Ministério Público:** Reflexões sobre potencialização de resultados. Londrina, PR: Thoth, 2024.

TAVARES, Ademário Andrede; LEITE, Glauco Salomão. A Proteção Constitucional da Pessoa Idosa. In: MENDES, Gilmar F. (Org.) **Série IDP – Manual dos direitos da pessoa idosa – DIG.** Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017. *E-book*. pág.124. ISBN 9788547212247. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547212247/>. Acesso em: 21 abr. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual.** 1 v. 66. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. ISBN 9788530995836. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995836/>. Acesso em: 09 mai. 2025.

APÊNDICES

APÊNDICE A- Entrevista com Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior, Promotor de Justiça-Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa dos direitos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência

Pergunta: Quais as ferramentas extrajudiciais utilizadas pelo Ministério Público Estadual do Maranhão para tratar da limitação de vagas nas ILPI's públicas em São Luís do Maranhão?

Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior: “Então, aqui me identificando, aqui quem fala, Alenilton Santos da Silva Júnior, Promotor de Justiça, atualmente Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos das Pessoas Idosas e das Pessoas com Deficiência do Ministério Público do Estado Maranhão. Em razão da acessibilidade da comunicação, faço minha descrição nessa gravação, sou homem pardo, de estatura mediana, de cabelos castanhos escuros e grisalhos curtos, e estou hoje trajando aqui, estamos aqui no gabinete do Centro de Apoio, e estou trajando um paletó e uma calça preta, uma camisa branca listrada, quadriculada com preto e uma gravata preta. Atualmente também estou como ouvidor auxiliar aqui do Ministério Público do Estado Maranhão e componho a Comissão Permanente em Direito das Pessoas Idosas e das Pessoas com Deficiência do Grupo Nacional de Direitos Humanos-GNDH, que é vinculado ao CNPG, que é o Colégio Nacional dos Procuradores Gerais.

Então, falando sobre a questão dos instrumentos e das demandas para oferta de vagas nas ILPI's, fazendo uma reconstrução breve, nós vemos que a luta pelos direitos fundamentais das chamadas minorias, minorias não tidas aqui no sentido numérico, mas no sentido sociológico, o que hoje é chamado de atuação contra majoritária, esse é um termo cunhado mais recentemente dentro da área jurídica, a atuação contra majoritária remonta ao século passado no que diz respeito à luta dos movimentos sociais, uma luta histórica, pelo reconhecimento de que a proteção dispensada a estes grupos na era das codificações não era suficiente. Então, a pretensão era que nós tivéssemos diplomas legislativos extensos que abarcassem ou tratassem amplamente todos os aspectos da vida da sociedade dentro das suas respectivas áreas. Então, nós tivemos e temos um Código Civil, um Código de Processo Civil, um Código Comercial nós tivemos, um Código de Penal, um Código de Processo Penal, uma Consolidação das Leis Trabalhistas, e etc.

A pretensão do legislador à época era exatamente essa, tentar esgotar em um único diploma legislativo o trato jurídico, a tutela jurídica, como se diz no direito, a todos os aspectos da vida civil, da questão criminal, processual. Só que ao longo do século XX, observou-se que essa proteção dispensada pelos códigos na era das codificações era insuficiente. Porque apesar dela, em décadas de 70, 80, 90, no século passado, ainda se verificava que grupos que historicamente estavam marginalizados, colocados à margem da sociedade, excluídos, de uma proteção mais efetiva dos seus direitos fundamentais, continuavam ainda a depender da efetivação de seus direitos fundamentais.

Esse tipo de violência, de exclusão, de invisibilidade, é uma questão histórica, presente na cultura, e que atingiu e atinge ainda hoje esses grupos em diversos aspectos, não apenas na questão da violência, como eu mencionei, ostensiva ou velada, familiar ou extrafamiliar, inclusive a chamada violência institucional, que é praticada pelo próprio Estado em desfavor desses grupos, verificou-se que havia uma necessidade de efetivação dos direitos. Crianças e adolescentes, mulheres, pessoas negras, LGBTQIA+, pessoas idosas, pessoas com deficiência. Enfim, nós chegamos então à época em que se iniciou o movimento de criação de microssistemas de proteção jurídica.

E com essa pretensão, algumas leis foram promulgadas, foram editadas e promulgadas no país. E qual era a grande diferença da questão das leis que criaram microssistemas de proteção jurídica? Era que esses diplomas legislativos não tinham a pretensão de tutelar juridicamente todos os aspectos da vida da sociedade, mas tratar especificamente de proteção integral do grupo ao qual eles se destinam. Então, são diplomas legislativos que vieram com essa pretensão de assegurar efetivamente direitos fundamentais através de um microssistema organizado que lida com vários aspectos, inclusive com a chamada proteção integral.

Esse é um traço específico do Estatuto da Criança e da Adolescente, que é a Lei 8.069-90, que é referência no mundo inteiro. Ela não é referência só no país, ou na América do Sul, ou na América Latina, mas o nosso Estatuto da Criança e do Adolescente é uma lei, um diploma legislativo que é referência no mundo inteiro. Foi assim com o Estatuto da Pessoa Idosa, foi assim com a Lei Brasileira de Inclusão, que é o nosso Estatuto da Pessoa com Deficiência, foi assim com a Lei 11.340 de 2006, que seria a chamada Lei Maria da Penha.

Então, qual a pretensão desses microssistemas de proteção? É tutelar efetivamente todos os aspectos da vida desses grupos, protegendo não só a vida e a saúde em columidade física, mas também dispensando o cuidado a todos os demais direitos fundamentais, como a questão do emprego, do trabalho, da subsistência, a questão do lazer. Então, a pretensão desses microssistemas era exatamente isso, tratar e dispensar uma proteção integral efetiva a esses grupos. E, à luz desse movimento, nós temos hoje esses microssistemas que, inclusive, parte da doutrina brasileira defende o diálogo entre eles, o diálogo chamado diálogo de fontes, de que normas mais favoráveis de um microssistema de proteção sejam transportadas e, no chamado diálogo de fontes, elas também se apliquem a outros grupos.

Assim, normas da Lei Maria da Penha poderiam dialogar com normas do Estatuto da Pessoa Idosa, que poderiam dialogar com normas da Lei Brasileira de Inclusão, da LBI, e etc. de maneira que normas que não estivessem em um determinado microssistema, mas pudessem ser utilizadas a partir do diálogo com outro sistema de proteção jurídica. Eu trago como exemplo algo que aconteceu, uma demanda que eu enfrentei em Caxias, respondendo por lá muitos anos atrás, no rol de medidas de proteção do Estatuto da Pessoa Idosa. À época, não constava o afastamento do agressor do lar, mas apenas o afastamento do idoso. E aí eu defendi, em um caso que eu acompanhei na cidade de Caxias, a partir do diálogo de fontes, que normas da Lei Maria da Penha, fossem utilizadas, naquele caso, de maneira que o agressor, que era um parente, um filho do idoso, que sofria com drogadição e praticava violência, inclusive física, contra o idoso, ele sim fosse afastado do lar e não o idoso afastado para ir para uma instituição, para um abrigo. E eu argumentei com o juiz na época, e coloquei dentro dos argumentos, eu tenho lembrança disso, exatamente dizendo o seguinte, que o afastamento da vítima do lar e não o agressor representaria para essa vítima a repetição de uma violência, ou seja, a revitimização dela, retirando-a do espaço familiar no qual ela vive e colocando ela em uma instituição.

Então o juiz acolheu, inclusive, aplicando essa norma. Então eu estou te dando um exemplo dessa questão do diálogo de fontes, que era, vamos dizer, uma solução não convencional para tratar dos graves problemas da sociedade. Porque quando a gente fala, por exemplo, de acolhimento institucional de pessoas idosas, assim como acolhimento institucional de crianças e adolescentes, assim como acolhimento institucional de pessoas com deficiência, seja nas ILPI's, residências inclusivas e outras instituições, nós estamos tratando de uma medida que é excepcional, dentro de um sistema que lida com casos cada vez mais complexos.

E aqui eu vou chegando à questão da ILPI e da institucionalização de pessoas idosas. Vamos lá. Então o que acontece? A política pública das pessoas idosas, assim como ocorre com a política pública das pessoas com deficiência, por serem encontradas em microsistemas que têm como princípio base a proteção integral, elas são políticas públicas transversais.

Então, quando você lida com o tutela direito de pessoas idosas, pessoas com deficiência, você não está tratando apenas da questão da assistência social ou do benefício de prestação continuada do BPC- LOAS, você está tratando da questão da assistência social, você está tratando da questão previdenciária, você está tratando da questão da segurança pública, você está tratando a questão da educação, a questão da saúde dessa pessoa idosa, você está tratando da questão do lazer dele, da moradia dele, da vida digna, da própria subsistência dele. Então, a política da pessoa idosa é uma política transversal e ela só pode ser encontrada à luz do microsistema de proteção através dessa proteção integral que averigua todos os aspectos da vida desse idoso. Na prática como isso se dá? O idoso pode de repente procurar o Ministério Público por uma questão do BPC-LOAS dele, por negativa ou cancelamento, mas a partir da escuta e do acolhimento, e isso é importante porque todos os serviços, todas as portas de entrada do serviço precisam, antes de mais nada, fazer o acolhimento desse público e fazer a sua escuta na medida do possível ter uma escuta qualificada para o atendimento de cada um desses públicos.

Imagina que um idoso procura o Ministério Público alegando que o BPC-LOAS dele foi de repente cancelado, ou suspenso, mas durante a escuta e o acolhimento você descobre que o idoso tem marcas de agressão física. E aí quando você investiga o caso através de um relatório social, da ida de uma equipe do serviço social, você descobre que o idoso vive em condições absolutamente insalubres, sofrendo violência física e psicológica e financeira de um dos parentes dele. Você tem questões relacionadas à segurança pública, à questão da saúde do idoso, você pode eventualmente ter outros desdobramentos dessa atuação.

O que eu quero dizer é que ainda que ele tenha dado entrada, acionado uma das portas de entrada do serviço do Ministério Público com uma demanda, no atendimento do caso, todas as demais demandas que acompanham aquele idoso, aquela pessoa idosa, precisam ser devidamente tratadas pelo Poder Público. Ponto. Isso é importante.

Porque quando a gente fala de institucionalização, e eu faço essa observação, que quando nós falamos de institucionalização, o acolhimento, o abrigo institucional de pessoas idosas, na cabeça de muitas pessoas, essa ainda é a única política pública que eles pensam para pessoas

idosas. Assim, um idoso tem uma demanda, coloca ele no abrigo, coloca ele numa instituição, põe ele numa instituição de longa permanência, numa ILPI. É isso, infelizmente.

E esse estigma, e esse ranço, nós observamos também dentro do sistema de justiça. Dentro do sistema de justiça, principalmente quando nós olhamos a realidade das comarcas do interior, muitas vezes a medida de proteção que é dispensada a um idoso em um caso complexo que chega até ele, até o sistema de justiça, é a imediata colocação desse idoso em abrigo institucional, em ILPI. E aí eu já estou trazendo para você que a questão da falta de vagas tem muitas causas. Dentre elas, a questão cultural e histórica de que esse grupo, pessoas idosas, historicamente sofrem com a invisibilidade de seus direitos, com a exclusão de seus direitos, com a violência dentro e fora das famílias. Muitas famílias sofrem, o idoso sofre com o etarismo praticado pelos próprios familiares, que veem nele não um sujeito, alguém que deixou de ser um sujeito, uma pessoa, como se diz, e passou a ser um fardo, um problema, uma dificuldade. E aí isso reflete, dentro do sistema de justiça, em que muitas vezes pela rede de proteção não funcionar contento, naquela localidade, o magistrado e os demais atores do sistema de justiça, advogados, defensores públicos, promotores de justiça, veem como única medida de proteção adequada ou possível ao caso a colocação do abrigo institucional. O que eu quero dizer com isso é que há questões culturais, há questões econômicas, há questões relacionadas à violência, ao etarismo, que dentro das famílias, na sociedade, no sistema de justiça, acabam refletindo pela exclusão dos direitos dessas pessoas, pela prática de violência contra elas, e que onde se observa como única solução para qualquer demanda a colocação num abrigo ou numa instituição de longa permanência de idosos. E é importante que o trabalho frise isso, Sara. O abrigo institucional é medida excepcionalíssima em todos os microssistemas de proteção que você procurar.

Você vai ver lá, no rol de medidas de proteção, dentro daquele microssistema, o abrigo institucional é medida excepcionalíssima. Aí eu pergunto a você, se o abrigo tiver uma equipe excelente, se o abrigo tiver excelentes pessoas, por que ele deveria ser tratado ainda como uma medida excepcionalíssima? Eu digo isso porque, na cabeça de muitos atores do sistema de justiça, e de muitos familiares, é como se o abrigo fosse o melhor lugar para o idoso. Não, lá ele vai estar melhor, quando o estatuto trata o abrigo institucional, o acolhimento institucional, como medida excepcionalíssima.

É simples. Quando você retira um idoso, uma idosa, da casa dele, para colocar ele em uma instituição, o melhor que seja a equipe, você está rompendo todos os vínculos familiares e sociais que ele tem, e colocando ele em uma instituição na qual ele não tem vivências, ele não tem experiências, ele não tem história com aquilo dali. Qual o reflexo disso? Se houver o abrigo, a institucionalização, de forma precipitada, sem se esgotar, todas as outras formas de medida de proteção? Todas as demais formas de proteção? É o que acontece. Os idosos, quando chegam às ILPIs, esse seria um outro ponto muito interessante. Fazer o levantamento das ILPIs aqui, principalmente daquelas que vêm, cujas vagas são solicitadas pelo sistema de justiça, pelo aparato judicial, qual o percentual de idosos que entram ou sofrem com depressão quando são institucionalizados? E aí eu posso te dizer, é um período de adaptação muito difícil para eles. A gente ouve muitos relatos, eu não tenho esses números, a gente nunca fez uma pesquisa sobre isso, mas é constante o relato das pessoas que trabalham nessas ILPI's que os idosos, quando são institucionalizados, muitos deles sofrem com depressão. Porque para eles, aquilo também não deixa de representar uma certa violência.

Você retirar a pessoa do local dela e ir, e colocá-la em uma instituição. Então, é bom que frise isso. É importante a política. E aí eu falei novamente uma política transversal. E quando a gente trata de política transversal, no que diz respeito à proteção, nós temos não uma medida, mas várias medidas de proteção. Porque a rede de proteção precisa ser um guarda-chuva.

Quanto mais amplo, quanto mais serviços, quanto mais equipamentos, quanto mais órgãos atuando nesse guarda-chuva, nessa rede de proteção, melhor a proteção dispensada à pessoa idosa. Aí você pode parar de perguntar, mas espera aí, você está falando de rede de proteção? Mas o que isso tem a ver com o trato dessas questões extrajudicialmente, dentro dessa dinâmica de um processo estrutural? Tem tudo a ver. Porque você não consegue, e aqui essa é uma consideração ampla, que serve inclusive para a atuação do Ministério Público, quando você fala, repito, vamos lá, política pública da pessoa idosa, política transversal, quando você trata do Estatuto da Pessoa Idosa, proteção integral, quando você observa que são várias políticas, vários serviços, vários órgãos, que têm que compor essa rede de proteção, e aí a dinâmica da rede de proteção é totalmente diferente do sistema de justiça.

Porque no sistema de justiça você lida com o princípio da contenciosidade. Quando você está atuando em rede de proteção, você trabalha o princípio da cooperação. Quando você está num sistema de justiça, você tem uma relação processual triangular, em que o juiz está acima das

partes, não é assim? Quando você está numa rede de proteção, você não tem hierarquia, todos ali estão em pé de igualdade.

Quando você lida com o sistema de justiça, você está lidando com interesses contrapostos. Quando você trata com a rede de proteção, você está lidando com interesses convergentes. Você tem que todas as pessoas que compõem a rede de proteção estão trabalhando e atuando com a mesma finalidade, o fim é comum.

Enquanto o sistema de justiça, o juiz precisa compor ali, de ele dar uma resposta àquele conflito social que chegou até ele, inclusive nos casos levados pelo Ministério Público, como, por exemplo, a questão da falta de vagas. Quando você lida com qualquer questão relacionada à pessoa idosa e à política da pessoa idosa, enquanto rede de proteção, você está trabalhando ali com órgãos e com instituições que têm o mesmo interesse, um interesse comum de convergência para a solução daqueles casos que estão sendo apresentados. O que eu estou querendo dizer é que a atuação enquanto rede de proteção exclui do sistema de justiça? Não.

Eu tive recentemente, só um parêntese aqui, uma entrevista com um aluno mestrando da USP, do curso de Direito da USP, semana passada, e ele estava me perguntando sobre questões relacionadas à saúde de pessoas com deficiência. Se não haveria, pela proliferação de ações civis públicas, inclusive do Ministério Público, com relação a tratamentos de saúde, se não haveria uma ingerência no sistema de justiça nessa política, dentro do executivo. Qual foi a minha resposta para ele? Eu fiz a consideração, colocando as coisas na devida proporção.

Dizendo o que para ele? Que a política pública de pessoas com deficiência, inclusive a política da saúde, ela precisa, por uma missão constitucional, divisão de competências prevista na Constituição Federal de 88, principalmente cabe a execução dessa política ao poder executivo, não ao poder judiciário. E aí eu disse para ele o seguinte, que hoje, em razão disso, de nós termos, inclusive uma diretiva de Brasília, do Conselho Nacional do Ministério Público, com relação ao ajuizamento de ações civis que tratam da questão da saúde das pessoas, o estabelecimento de critérios ou parâmetros. Eu disse para ele, você vai já entender por que eu estou falando sobre isso.

Eu disse para ele que se não houvesse critérios no ajuizamento dessas ações, mas se tratasse de um ajuizamento de forma precipitada ou açodada, sem qualquer diálogo com o gestor público

e com a rede de proteção, sim, aquilo dali poderia ser visto como uma ingerência indevida ou um poder tentando se imiscuir nas competências de outro poder, se não houvesse essa consideração de requisitos, de circunstâncias que legitimassem a atuação, naquele caso, junto ao sistema de justiça. E aí eu disse para ele o seguinte, por outro lado, existem casos que, dada a gravidade e o esgotamento das outras vias, o único caminho que restava era o do sistema de justiça, como a última trincheira do cidadão acionar o poder judiciário. E aí eu comecei a tratar de casos que foram resolvidos extrajudicialmente, aqui, enquanto centro de apoio, e nós não temos, enquanto centro de apoio, nós não somos órgão de execução, nós não temos atribuições de órgão de execução, eu não posso instaurar uma investigação no âmbito do centro de apoio.

Nós somos um órgão que compõe a administração superior do Ministério Público do Estado do Maranhão e que tem por função primordial prestar auxílio e apoio aos promotores de justiça. Porém, os centros de apoio do Ministério Público do Maranhão passaram por uma reformulação e ampliação e hoje nós atuamos como órgãos que são articuladores em rede. Os centros de apoio hoje são articuladores em rede, mesmo sem essa parcela de atribuições dos órgãos de execução e uma das nossas funções, atribuições, é exatamente isso, é participar do debate das políticas públicas enquanto rede de proteção.

Dialogar, articular, sentar-se à mesa e conversar sobre a melhor medida a ser adotada em cada caso. Olha só, nós temos órgãos dentro da estrutura do Ministério Público do Estado do Maranhão que não têm a função de órgãos de execução, de atribuições lá na ponta, que não podem abrir investigação, mas que têm na sua normativa a previsão de que atuam como articuladores de políticas públicas, devem atuar junto às redes de proteção, dialogando, conversando, debatendo e realmente trazendo à discussão essas políticas públicas. E isso não é só a nossa normativa, isso é algo que vem do Brasil.

O Conselho Nacional do Ministério Público já deixou claro que ele vê nos centros de apoio essa função como atuação em rede, como uma das faces sociais do Ministério Público e uma das portas de entrada do serviço. E aí a gente volta para a questão da institucionalização. O fato de que hoje existe na estrutura organizacional do Ministério Público um órgão, como em centros de apoio, que tem por missão articular em rede e dialogar políticas públicas, sentar à mesa, foi um passo que foi dado pela administração superior do Ministério Público do Maranhão exatamente nessa visão que você trouxe, sendo do seu trabalho.

Quer dizer, verificou-se que a nossa missão é para, além do sistema de justiça, além da judicialização dos casos, além do ajuizamento de ações civis públicas, que como eu te disse, rapidamente, em casos extremos de esgotamento de todas as vias, é o caminho que vai se mostrar. Porque aí nós vamos fazer o cotejo dos direitos que estão ali em jogo. Um, a questão da competência do executivo, que assumiu, por exemplo, na questão da saúde, o compromisso constitucional de dispensar saúde a quem dela precisa.

E, por outro lado, a porta bate uma pessoa do Ministério Público que tem a sua vida em risco, a sua saúde, por uma questão grave de saúde e que precisa de uma medida urgente do Poder Público. Então, quando você coloca na balança, é claro que a vida é um valor constitucional que você vai ter que preservar. Mas, nesses casos, porque a visão que a administração superior do Ministério Público tem, já há algum tempo, e que isso vem do Conselho Nacional do Ministério Público, é que nós estejamos nos estruturando como porta de entrada dos serviços do MP, o Centro de Apoio, e nós estejamos enfatizando essa parcela de atribuições fora do processo judicial. Ponto. Isso é uma coisa nova? Não é. Por isso que eu queria que você conversasse com o doutor Joaquim Ribeiro, Junior, meu amigo, porque o doutor Joaquim tem uma obra sobre isso, e ele, na verdade, disse algo que todos nós deveríamos saber, mas que talvez por uma cultura de no passado... Porque quando a gente olha para a Constituição Federal de 88, e essa é uma tese que ele trabalha no livro, na verdade nós estamos vendo dois Ministérios Públicos ali, um pré-88 e um pós-88. O Ministério Público pré-88 carrega muito ainda daquela parcela de atuação, de atribuição, muito vinculado ao poder judiciário.

Então é aquela visão de que o promotor de justiça só atua quando ele entra como ação judicial. E isso foi transportado para a nossa cultura jurídica. Como? Atuei no caso, entrei com a ação na justiça.

Durante muito tempo a apoteose da atuação ministerial era o ajuizamento de uma ação civil pública. Entrei com a ação civil pública, pronto, cumpri o meu dever. Essa visão não é mais partilhada hoje em dia. Não que não seja necessária, repito, porque às vezes é necessária quando há esgotamento dos outros meios. Resta a judicialização. Mas hoje se entende que junto com esse Ministério Público pré-88, previsto na Constituição, nós temos um outro Ministério Público pós-88 que recebeu como missão institucional a defesa da ordem jurídica, a defesa da propriedade administrativa, a defesa da sociedade, dos direitos fundamentais da sociedade.

E esse Ministério Público pós-88, que é o que o doutor Joaquim trata no livro dele, que ele lançou, é exatamente esse Ministério Público que atua dentro de um processo estrutural, fora de um sistema de justiça, mas que recebeu. Veja, não foi criação de estudiosos mais próximos agora, não é nenhuma teoria nova. Na verdade, desde 88, que nós já havíamos delineado, esse Ministério Público que atua como articulador, que atua em rede, esse Ministério Público que se apresenta para a sociedade como mais uma instância para dialogar e para buscar resolução dos conflitos sociais graves que assolam a sociedade.

De maneira que isso não deveria ser, na cabeça de muitas pessoas, nenhuma novidade. Essa visão do Ministério Público que atua dentro da rede de proteção, que atua articulando política pública, que atua sentando, dialogando, debatendo, discutindo, participando de reuniões. Porém, repito, na cabeça de muitas pessoas, isso é algo novo, é como se tivesse sido inventado mais recentemente.

E eu estou dizendo isso tudo, Sara, para ficar bem claro no trabalho, que sim, nós temos essa missão de atuar fora do processo judicial, defendendo os interesses da sociedade, buscando uma resolutividade mais efetiva, rápida e que atenda, essa é a palavra de ordem hoje do Conselho Nacional do Ministério Público. Resolutividade. Ministério Público social e resolutivo.

E aí eu digo para você, a resolutividade não pode ser alcançada, a máxima resolutividade, apenas com ajuizamento de ações, porque processo leva tempo e essas demandas muitas vezes sofrem vários revezes no sistema de justiça, a partir dos recursos que vão sendo apresentados, a partir das decisões que vão sendo tomadas. Mas quando há esse trabalho de articulação, como um dos atores da sociedade, enquanto rede de proteção, o que nós temos é exatamente a conversão desses interesses e uma resposta mais rápida e efetiva para a sociedade. Por que eu estou dizendo isso tudo? Porque isso influencia essa questão da disponibilização de vagas.

Então vamos resgatar aqui, já para eu caminhar para o final. A questão da falta de vagas é uma questão estrutural e que tem várias razões. Como eu te disse, na cultura, na história, razões econômicas e que dizem respeito à invisibilidade, à violência e ao preconceito que é destinado a pessoas idosas.

E isso desembocou no sistema de justiça que muitas vezes vê como única medida, dentro do rol de proteção, das medidas de proteção do microsistema de defesa das pessoas idosas, do estatuto

da pessoa idosa, o abrigamento institucional como a sua missão primeira e não a última. Então essas considerações precisam ser feitas. Bom, chegamos à questão da falta de vagas.

Segundo o último dado, o último censo do IBGE, a população de pessoas idosas hoje no Brasil é de cerca, salvo engano, de 17% da população brasileira. Mas há uma estimativa, até 2050, quer dizer, daqui a 25 anos, de que a população de pessoas idosas no Brasil alcance 1/3 da população. E quando a gente olha como rápido a população brasileira está envelhecendo, e aí você pode observar, inclusive na mudança da pirâmide demográfica, que você vê hoje o topo se igualando realmente à base da pirâmide, a questão do nascimento, da taxa de natalidade e a questão do número de pessoas idosas, que no Brasil são as pessoas 60 e mais, você vai ver que a pirâmide está invertendo e rápido.

E diferente, por exemplo, da população da Europa, em que eles tiveram décadas para se adaptar, adaptar os seus espaços, adaptar a sua política pública, para atender a contento a essas pessoas idosas, e eu posso te dar exemplos disso. Algumas viagens recentes que eu fiz, não é difícil na Europa você encontrar bairros inteiros que foram construídos para atender pessoas idosas. Quer dizer, tudo foi pensado a partir deles.

Você encontra cruzeiros turísticos para pessoas idosas. Quer dizer, o que é isso aí? Ao longo dos anos eles foram adaptando as políticas deles e viram que aqui e dali, para aquela população deles, era a melhor coisa. Você ter bairros planejados para atender pessoas idosas, você ter roteiros turísticos, cruzeiros para atender pessoas idosas.

Isso são eles lá, na Europa. O Brasil é diferente. Nós sofremos, historicamente, com a falta ou mal funcionamento dos serviços públicos.

Uma política pública insuficiente para atender os interesses da população brasileira como um todo e que aqui também serve a questão das pessoas idosas. E aí, diante desse quadro histórico de falta ou insuficiência da política pública da pessoa idosa, que o sistema SUAS também é escalonado, nós temos a porta de entrada do serviço ou a atenção básica, a atenção primária da rede SUAS, porque as ILPIs estão no topo, a alta complexidade da rede SUAS. E na base nós temos a porta de entrada dos serviços, que deveriam estar atuando, inclusive a contento.

Então, a insuficiência ou falta dessa política também faz com que esses casos de questões relacionadas à violação de direito de idoso vão repercutir lá na questão da institucionalização ou do abrigamento. Então, a população está envelhecendo rápido. Há graves questões relacionadas à desigualdade social.

Os serviços que atendem àquela política pública da pessoa idosa ou não existem ou são insuficientes, de maneira que também aqui a gente vê que, além de todas as considerações que foram feitas com relação à cultura, ao etarismo do sistema de justiça é dentro das famílias, nós ainda temos isso, de maneira que as opções são poucas. Resta o que? O abrigamento institucional. E aí imagina o seguinte, a população de pessoas idosas, a população do Maranhão, hoje, ela é de quase 8 milhões de pessoas, salvo engano, 7 milhões e 800 mil pessoas, cerca de.

E de pessoas idosas, são pouco mais de 800 mil pessoas idosas. Imagina que numa estimativa como essa, de 800 mil pessoas idosas, 1% dessa população, hoje no estado do Maranhão, ou melhor, 0,5%, que seria uma estimativa até razoável, 0,5% dessa população de pessoas idosas, hoje demandasse ou precisasse de um serviço público de acolhimento institucional, ou do serviço de acolhimento institucional. Nós precisaríamos, pelo menos, de 4 mil vagas no sistema, dentro do estado do Maranhão.

E aí você já deve ter feito o levantamento de quantas ILPI's nós temos hoje no estado. Você se lembra de quantas são? No total, entre ILPI's públicas e privadas, e das privadas, as que assumiram a forma de sociedade empresarial, e as que são entidades filantrópicas, nós temos hoje cerca de 20 ILPI's no estado inteiro. ILPI's públicas, nós temos apenas, salvo engano, 4, que são as ILPI's de Timon, a ILPI aqui em São Luís, a do estado, a Solar do Outono, a ILPI do município, em Timon, a ILPI de Timon é pública, e a de Rosário. Essas são as 4 ILPI's públicas. Então, assim, voltando, imagina, num universo de 7 milhões e 800 mil pessoas, com uma população de cerca de 800 mil pessoas idosas, num estado marcado pela falta ou má qualidade dos serviços da política da pessoa idosa, e ainda que sofre com essa cultura de exclusão, de invisibilidade, etarista, relacionada à pessoa idosa, de um sistema de justiça que, muitas vezes, vê num abrigamento institucional, assim como a sociedade, o único caminho viável no atendimento e resguardo desses direitos fundamentais, o envelhecimento da população brasileira rápido, imagina, assim, isso tudo desaguando aqui, num abrigamento institucional e dentro dessa política, desse serviço de alta complexidade dos SUAS, nós temos apenas 20 ILPIs para servir o estado inteiro, e dessas 20 ILPIs, apenas 4 ILPIs são públicas.

Solar do Outono, que são 40 vagas, eles estão ampliando agora para 60 vagas. O município de São Luís, que são 40 vagas, e eles assumiram o compromisso com a promotoria de justiça de ampliar essas 40 vagas para 50 ou 60 vagas, eu não me lembro, que a ampliação das vagas do Solar do Outono vem obedecendo à questão da ação civil pública, ajuizada pela defensoria pública e a condenação pela vaga de interesses difusos coletivos, apesar de que a decisão ficou muito em aberto com relação à ampliação.

A ampliação de vagas do Solar do Outono se deu a partir do ajuizamento da ação civil pública, da condenação pela vara de interesses difusos, apesar de que se você pegar a sentença, e eu te aconselho a pegar a sentença da vara de interesses difusos, acho que foi até o Dr. Douglas que deu essa sentença, mas ficou muito em aberto com relação a como se daria essa ampliação. Por exemplo, quando se fala em ampliar o serviço, o município poderia, o Estado poderia entender que a ampliação seria criar mais uma vaga. A criação de mais uma vaga seria uma ampliação? Sim, seria uma ampliação.

Mas atenderia a demanda? Aí é outra história. Então a decisão acabou ficando muito aberta com relação a isso. E houve um trabalho da rede de proteção junto ao governo do Estado em costurar essa ampliação de vagas lá dentro do Solar do Outono. E aqui eu destaco a participação fundamental de doutora Sidneya, promotora de justiça da pessoa idosa, que na inspeção anual ao Solar do Outono, no bojo de um procedimento extrajudicial, conseguiu a reforma do Solar do Outono em vários itens lá dentro da ILPI. Eu acompanhei inclusive essa inspeção e essa reforma que foi conseguida por doutora Sidneya, a partir da atuação extrajudicial dela, o número de vagas disponibilizadas também a partir da atuação da rede de proteção e da atuação de doutora Sidneya, para que se chegasse a esse número de 20 vagas ampliadas, de maneira que, por exemplo, no próprio Solar do Outono, você veria a atuação desses dois sistemas. O judicial com uma condenação, sem especificar como se daria essa ampliação, em que prazo, ou número de vagas. Aliás, me parece que lá foi delimitado um prazo de seis meses, inclusive. Olha só, seis meses para trabalhar a questão da ampliação, tratando de uma política complexa, como é a política da pessoa idosa, e de um serviço da alta complexidade dos SUAS. Essas são as considerações que a gente tem que fazer quando a coisa é judicializada. Quando você trabalha em rede de proteção, você está trabalhando com todos os autores. Quando você está num sistema judicial, você tem pessoas da área do direito lidando com uma política pública complexa e que, às vezes, não compreendem bem essa política.

Eu te dou um exemplo. Vamos imaginar que o Solar do Outono aumentasse o número de vagas no prazo de seis meses.

Eu pergunto, só disponibilizar mais vagas lá seria o suficiente? Não seria o suficiente. Por quê? Para essa ampliação, não se poderia apenas colocar mais idosos. Não se pode apenas colocar mais idosos na IRPI.

Eu quero que tu compreendas isso. Os serviços que estão funcionando dentro daquela instituição precisam também acompanhar essa ampliação. Pena de você colocar uma pessoa no abrigo institucional sem ter a estrutura necessária para fazer o atendimento necessário e adequado àquela pessoa idosa.

Então, você tem uma estimativa do número de cuidadores. Esse número é suficiente para essa ampliação de 20 vagas? A equipe que vai entrar para atender a essa nova demanda surgida a partir da ampliação, recebeu qualificação, passaram por treinamento, tiveram da parte da própria instituição ou do Governo do Estado, porque ela é metida pelo Governo do Estado. Essa questão da qualificação do serviço, do trato desse segmento extremamente vulnerabilizado, que é o de pessoas idosas numa situação de risco, de vulnerabilidade extrema, que são colocados em abrigo ou acolhimento institucional, observa que não é apenas a questão física da estrutura da ILPI, que é importante, mas que os recursos humanos e a qualificação desses recursos acompanhem de forma a que o serviço dispensado possa ser um serviço de qualidade que atenda às demandas e necessidades.

Você está vendo, a política é complexa, o equipamento lida, principalmente o Solar do Outono. Veja, repito, a partir da atuação do sistema de justiça, conseguiu-se uma condenação, cujo prazo não foi observado, porque, de fato, seis meses era pouco prazo. Isso não foi observado na decisão judicial.

A rede foi, se valendo dessa decisão, a partir do ajuizamento dessa ACP pela Defensoria Pública, dialogando, inclusive com a promotoria de justiça, chegaram a esse número de 20 vagas que vão ser inauguradas agora, salvo engano no mês de junho ou de julho, e já com a equipe suficiente para atender essa demanda. Veja, o caso de ampliação das vagas do Solar do

Outono é a convergência desses dois sistemas. Um que obteve uma decisão que estabeleceu seis meses, sem outras considerações.

O outro, de uma rede de proteção, principalmente, até porque a Renadi Maranhão é muito forte e atuante aqui. E a promotoria de justiça, dialogando, conversando e chegando a essa ampliação, com as observações e os cuidados necessários. No caso, da ILPI Municipal, a promotoria de justiça também esteve em diálogo e continua em diálogo, para que o município cumpra com o compromisso que foi assumido extrajudicialmente para ampliar, eu não lembro se em 10 ou 20 vagas.

Me parece que eles estão enfrentando algumas dificuldades lá com relação a encontrar um espaço adequado para essa ampliação do número de vagas. Mas essa reflete também, muito bem, a questão da atuação do sistema de justiça com a atuação extrajudicial. E isso é importante se dizer, Sara.

Veja só, pela sistemática do novo Código de Processo Civil, os juízes devem, a todo tempo, procurar um acordo durante a tramitação do processo. O que é isso? É o reconhecimento de dizer assim, olha, embora esteja-se procurando aqui uma solução judicial, isso não impede que extrajudicialmente vocês componham os interesses de vocês e cheguem a uma melhor solução do caso. Então, veem que, muitas vezes, o próprio sistema de justiça se serve da rede de proteção, da atuação extrajudicial dos órgãos que atuam nessa rede de proteção, para conseguir chegar a uma resolutividade naquele caso, naquela demanda que está sendo apresentada.

Por quê? Porque o próprio sistema de justiça reconhece. Quando o judiciário é chamado a dar uma resposta, ele vai dar uma resposta. É a resposta ideal? Eu não sei.

Porque, de repente, essa resposta deveria ser construída a partir do diálogo e não a partir da imposição de uma decisão judicial. Então, essas considerações eu preciso fazer para você. Com relação ao trabalho extrajudicial do Ministério Público, nós acompanhamos inspeções anuais a todas as ILPI's do Estado Maranhão. E os colegas promotores disponibilizam relatório para a Corregedoria Geral. A partir dessas inspeções, são verificadas em que condições estão aquelas ILPI's que são inspecionadas, visitadas.

E dessa demanda, desse relatório, pode surgir o trabalho de se buscar uma maior oferta de vagas da ILPI. Eu te dou um exemplo em que isso aconteceu, esse caso, com ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público. Lá em Imperatriz, a partir dessas inspeções, verificou-se no relatório da Promotoria da 4ª Especializada, que é a promotoria da pessoa idosa, pessoa com deficiência de Imperatriz, que as ILPIs lá, a demanda, a Imperatriz realmente precisa de uma ILPI municipal.

E houve um acordo com o município com relação a essa ILPI municipal. Esse acordo acabou sendo feito dentro do processo, porque esgotou todas as vias extrajudiciais e foi para uma via judicial, mas que acabou tendo a sua resolutividade num acordo que foi feito entre o Ministério Público e a Prefeitura de Imperatriz, cuja gestão até mudou agora. Eu não me recordo de outros casos aqui no Estado do Maranhão dessa questão da ampliação do número de vagas, mas esses casos daqui de São Luís e de Imperatriz, eu posso te dizer por que eu realmente acompanhei um pouco da atuação dos colegas, tanto extrajudicialmente quanto judicialmente.”

Pergunta: Qual a possibilidade da implementação da Família Acolhedora para pessoas idosas no Estado do Maranhão, como uma alternativa ao acolhimento institucional?

“Boa pergunta. Sara, ainda bem que eu mantive a nossa entrevista muito voltada para a questão da ILPI. Mas aí, como eu já tinha apontado lá no início da nossa fala, a ILPI ela sempre é uma medida institucional, extrema, excepcional, e cuja rede de proteção e o próprio sistema de justiça também, e o Ministério Público atuando extrajudicialmente ou judicialmente, dentro de um processo estruturante, ele precisa realmente focar as outras medidas de proteção da política da pessoa idosa, considerando o abrigo institucional medida excepcional. Aqui no Maranhão o que é que nós temos? Nós, enquanto centro de apoio, já fizemos um seminário sobre o acolhimento familiar de pessoas idosas.

O Ministério de Desenvolvimento Social não tem ainda a tipificação desse serviço. Isso, claro, é sempre um entrave para a implementação de um programa como Programa de Família Acolhedora de Pessoas Idosas, como acontece para Família Acolhedora para Crianças e Adolescentes, como alternativa ao abrigo institucional.

Aqui em São Luís, o centro de apoio já promoveu o seminário. Nós trouxemos, inclusive, uma palestrante de fora, colega promotora, procuradora de justiça do Ministério Público do Paraná,

que em Curitiba eles têm um programa já implantado do Família Acolhedora para pessoas idosas lá. Existem alguns municípios no Brasil, poucos, que têm esse programa.

Aqui em São Luís nós fizemos uma audiência pública na Câmara Municipal de São Luís há uns dois anos atrás. Tratamos do Família Acolhedora lá. Essa audiência pública nós conseguimos a convocação dela a partir de um diálogo mantido com o vereador Raimundo Penna, aqui no centro de apoio.

Ele convocou a Câmara Municipal para uma audiência pública para discutirmos o Programa Família Acolhedora. Naquela ocasião nós estivemos falando sobre as vantagens da implementação desse programa e da importância de que aquele diálogo fosse levado adiante, tanto pela Câmara Municipal quanto pela Prefeitura. Por hora nós não tivemos nenhum avanço dentro da Câmara ou da Prefeitura no sentido de se criar esse programa de Família Acolhedora para pessoas idosas.

Qual era a intenção? Como eu disse para você, a política é transversal. A rede de proteção, ela inclui vários serviços e vários equipamentos. São muitos serviços e equipamentos.

Quanto mais serviços e mais equipamentos funcionando nesse grande guarda-chuva, nessa rede de proteção, melhor será a proteção, resguardo e os direitos fundamentais das pessoas idosas. Não é que nós entendêssemos que o Família Acolhedora seria a solução de todos os problemas e casos de situação de risco ou vulnerabilidade de pessoas idosas, mas seria mais uma opção, inclusive como alternativa ao acolhimento institucional. No caso do Família Acolhedora, dentre as vantagens que ele apresenta, está aquela de manter a pessoa idosa dentro de um núcleo familiar, resguardando esses vínculos dele com a comunidade, com a sociedade.

Está a possibilidade de manter na política as ILPIs para aqueles casos realmente excepcionalíssimos e mais graves que demandassem aquele serviço. É um programa de baixo custo para o município, e isso nós falamos, ou seja, economicamente é vantajoso a criação de um programa como esse, mas, infelizmente, Sara, como eu te disse, não houve andamento nessa proposta dentro da Câmara Municipal e dentro da Prefeitura de São Luís, apesar desse nosso trabalho. Repito, o Família Acolhedora seria mais uma, um serviço, um programa interessante, importante dentro da rede de proteção.

Assim como nós temos outros, como por exemplo a criação de Centros Dia, onde os idosos possam passar o dia desenvolvendo atividades, socializando, inclusive tratando também questões de saúde. Embora os Centros Dia não tenham a previsão de equipe de saúde dentro dele, mas a assistência social do município pode manter diálogo com os outros serviços do município no trato desses casos, de questões de saúde de idosos, que fossem levadas para eles, ao conhecimento deles, a partir da atuação desses Centros Dia. Então, nós temos o Família Acolhedora com pessoas idosas, nós temos a possibilidade de Centros Dia, esse sim, serviço tipificado dentro da rede SUAS.

É um serviço tipificado. Hoje, pouquíssimo utilizado, valorizado esse equipamento pelos gestores municipais. Eu preciso, inclusive, te dizer que os Centros Dia, eles também são mais um serviço que estaria compondo essa rede de proteção e é uma alternativa mais barata e mais econômica a resguardar.

E que, inclusive, de valorizar essa questão do estabelecimento de níveis de atenção dentro da rede do Sistema Único de Assistência Social. Prestigiando outros serviços que não o serviço da alta complexidade como é a ILPI. Então, seria mais um degrau a disposição da rede de proteção, a criação e a instalação dos Centros Dia, seria mais um degrau, dentro dessa rede de proteção, assim como o Programa Família Acolhedora, a disposição da rede de proteção, evitando-se a colocação desses idosos no serviço de acolhimento institucional. Seria mais uma opção. O Ministério Público pode trabalhar, pode e deve trabalhar.

Inclusive, está no nosso radar esse ano a gente começar a fomentar, enquanto centro de apoio, junto aos colegas promotores, que eles estejam atuando, a partir, claro, da independência funcional deles, mas que eles estejam atuando no sentido de buscar junto aos seus municípios a criação de alternativas, do programa Família Acolhedora, do programa dos Centros-Dias, ver junto aos municípios algum tipo de cooperação, porque às vezes o município é muito pequeno, ele não consegue manter a estrutura de uma ILPI, mas por que não se pensar num convênio, ou num termo de cooperação entre os municípios, para que uma ILPI pudesse atender a mais de um município, a única ILPI regional que nós temos no Maranhão é o Solar do Outono, a única. Todas as demais ILPIs são municipais. Então é isso, Sara, com relação ao Família Acolhedora, esse foi o trabalho que o Centro de Apoio já teve, realizando um Seminário na Procuradoria-Geral de Justiça, uma audiência pública, a partir de um diálogo com o vereador Raimundo Penha, a realização dessa audiência pública, a disponibilização de material, modelos, minutas

do programa, de criação do programa, a exposição dos motivos, mas por hora nós não vimos isso seguindo adiante, realmente. [...]

[...] [No caso dos Centros Dia,] porque acontece, as vezes a família se desesperar em querer colocar o idoso em ILPI porque ninguém pode trabalhar, porque tem que cuidar dele, mas se tivesse um espaço, um equipamento que pudesse, dentro dessa política, estar com esse idoso ao longo do dia e o familiar podendo trabalhar, muitas questões familiares... [se resolveriam.]

[No que tange a adaptação das pessoas idosas em ILPI's], E eu preciso te dizer que muitos idosos, eles não são só retirados de casa e colocados numa ILPI. Às vezes, eles são retirados da cidade deles para morar numa outra cidade. Assim, é apagar toda a história deles. A verdade é essa. Apagar toda a história deles, colocar em uma instituição para eles tentarem recomeçar a vida do zero num ambiente totalmente desconhecido para eles.

Isso é muito sério, muito grave. Eu preciso te dar uma informação. Está gravando ainda? Pode deixar gravando.

Nós tivemos uma audiência pública lá em Imperatriz recentemente, agora no início do ano. No início do ano aqui no Centro de Apoio começou bem agitado. E lá, nós estávamos já há algum tempo, debatendo com os órgãos do Estado, Sede, Sede Pop.

Nós temos um bom relacionamento com o Governo do Estado, dentro da rede de proteção. A questão da possibilidade de uma ILPI regional lá em Imperatriz. Porque foi, inclusive, o compromisso de campanha da reeleição do nosso governador, Carlos Brandão.

E me parece, e essa foi a informação que foi dada lá pelos representantes das SEDES, que o governador já teria adotado providências no sentido de criar e instalar, inclusive a informação que foi dada nessa audiência pública lá em Imperatriz, que se deu inclusive dentro do auditório das promotorias de justiça lá da cidade de Imperatriz por provocação da rede de proteção local, do Conselho Municipal de Direito à Pessoa Idosa e da promotora de justiça lá, titulada Quarta Especializada, que é a doutora Sandra Garcia. Essa reunião foi no auditório das promotorias de justiça de lá. E naquela ocasião, eu estava lá, participei do debate, nós lidamos com várias questões que foram levadas para a rede de proteção local, e nós, representantes da rede estadual, estávamos lá.

E uma das falas de representantes das SEDES foi exatamente nesse sentido, que eles já estavam procurando um local para instalar uma outra ILPI estadual, assim como o Solar do Outono, para atendimento regionalizado. Então, não deixa também de ser, vamos dizer, uma iniciativa a partir de um diálogo que foi mantido pela rede de proteção, pela Renadi-Maranhão, com o governo do Estado, com a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social, com a Secretaria de Estado e Direitos Humanos, e que isso fez parte do compromisso de campanha do governador, a ampliação desse serviço da alta complexidade do SUAS, que é uma ILPI, lá para a cidade de Imperatriz. Que vai, vamos dizer assim, a regionalização do serviço vai ajudar, em parte, essas demandas.

Porque há uma outra questão, Sara, que está aí, implícita, e nós nem debatemos ela. Quando nós falamos de idosos, com relação à questão da autonomia de idosos, nós temos os idosos grau 1, 2 e 3, com relação à questão da dependência. O grau 1 são aqueles que têm autonomia preservada, tanto a questão da mobilidade quanto a questão da cognição.

Idosos graus 3 são aqueles que perderam completamente a sua autonomia. E os idosos grau 2 são aqueles que estão ali na transição, eles ainda têm autonomia para certas tarefas da vida cotidiana, e outros eles não têm autonomia. E só um detalhe importante, que é relato de quem acompanha esses casos.

Quando um idoso atinge o grau 2 de dependência, dali para o grau 3 é muito rápido. A perda de autonomia é uma coisa que se dá de maneira muito rápida. Os casos tratam isso assim, que são acompanhados no dia a dia, é muito rápido.

E por que eu estou dizendo isso? O sistema de abrigamento institucional deveria ser um só. Há um esforço de tentar se unificar. Claro, nós temos ILPI's que são pagas, que são sociedades empresariais, temos ILPI's que são mantidas por entidades filantrópicas, e nós temos as ILPI's públicas.

Mas o serviço é um só de abrigamento institucional. E ele deveria ser organizado de uma maneira que aqueles idosos grau 3, que são os casos mais graves de saúde, eles fossem atendidos pelas ILPI's que tivessem melhores condições de atender esses casos. Que hoje é o solar do outono.

Eu não sei se você sabe, porque eu vou te dar mais uma informação. O solar do outono é referência no Brasil inteiro, não só aqui dentro do nosso estado. E não é pela questão do atendimento regionalizado.

É porque o modelo de gestão do solar do outono, que foi construído a partir de intervenções da RENADI, da ABRAZ e da Promotoria de Justiça, diga-se, me parece, Dr. José Augusto Cutrim, o modelo de gestão adotado no solar do outono é um modelo híbrido. É assistência social e saúde. Olha só.

O solar do outono é uma ILPI que não tem, na organização dela, apenas assistência. Mas a saúde também está lá dentro. E não é que a assistência encaminhe para a saúde.

A saúde está lá dentro. As equipes médicas, as equipes de saúde estão dentro do solar do outono. De maneira que, no sistema de abrigamento institucional do Maranhão, do estado Maranhão, o solar do outono é, de fato, a ILPI que tem melhores condições de atender suficientemente os idosos grau 3. E eu preciso dizer que os custos de manutenção também dessa modalidade de abrigamento por entidades filantrópicas é altíssima.

O sistema deveria se organizar de maneira a que, nas outras ILPI's, ficassem os idosos com grau de dependência menor e os casos mais graves fossem para o solar do outono. Mas mesmo que a judicialização dos casos acaba, vamos dizer de certa forma, atrapalhando esse tipo de organização. Por quê? O idoso que está sendo colocado em abrigamento institucional, por decisão judicial, ele pode ser um idoso de grau de dependência 3? Pode, mas nem sempre isso.

Às vezes o que ocorre é que, devido à insuficiência do serviço lá na ponta, lá na base, aquele idoso que até tem autonomia, ele não tem muitas vezes condição de sobreviver sozinho. E aí ele precisa ir para a ILPI. Qual é a ILPI regionalizada referência no estado Maranhão? Solar do outono.

Me entende? Então, se tu conversares lá com a diretoria da unidade, que é o Glécio, ele provavelmente vai te dizer que, dentre todos os encaminhamentos para abrigamento institucional lá, tem idosos que de repente poderiam estar acolhidos em outras ILPI's, resguardando aquelas vagas do Solar do Outono, para aqueles idosos com problemas de saúde

mais graves e com grau de dependência 3. Mas isso hoje não acontece. Como é que é feito o reparo disso? Às vezes, mediante permuta entre as unidades, as instituições, as ILPI's, às vezes elas permutam idosos de maneira a tentar organizar um pouco esse serviço. Vamos dizer, aliviando os custos para as entidades filantrópicas e levando para o Solar do Outono, que tem a melhor estrutura para tratar desses casos, os idosos com grau 3. Então, esse é um outro ponto importante, que o sistema hoje ainda sofre com uma certa desorganização.

Um outro ponto interessante é que há uma franca expansão, hoje, do serviço de abrigo institucional das sociedades empresariais. Nós temos uma ILPI aqui em São Luís, que fica lá no Calhau, que é a Terça da Serra, e o diretor de lá, ele disse, inclusive, que eles estavam ampliando o serviço daquela ILPI para uma outra unidade. Para criar mais uma unidade daquela ILPI, que é uma franquia no Brasil.

A Terça da Serra é uma franquia que tem por objeto a instalação dessas ILPI's particulares, cujo serviço é cobrado, mas que é um modelo de abrigo pago em franca expansão. É muito interessante observar isso, como esse tipo de serviço vem crescendo. E, de qualquer maneira, isso também pode repercutir, eventualmente, na questão do abrigo institucional de pessoas idosas, carentes, mesmo que não tenham recursos.

Em que sentido? De repente, com a disponibilização de vagas, diante da insuficiência de vagas nas ILPIs públicas, a colocação desses idosos, nos casos de risco e vulnerabilidade justificados, colocação deles nessas ILPIs particulares, às custas ou expensas do Estado, em sentido amplo. Seria também mais uma alternativa, de maneira que a demanda por vagas tivesse o atendimento, ainda que não fosse o modelo ideal, essa de colocar em uma ILPI. Como acontece, por exemplo, com a colocação em hospitais particulares, às vezes, o atendimento de uma demanda de saúde, a disponibilização de um leito, de uma vaga em um hospital particular, às expensas do município ou Estado.

Isso acontece. Em situações extremas, poderia também justificar essa falta de vagas na rede pública, de ILPI's, a colocação desses idosos, naqueles casos extremos, realmente, da disponibilização de vagas, às custas ou expensas do município do Estado. Numa ILPI particular, dessas, sob a forma de sociedade empresarial, se não houvesse vaga na questão das entidades filantrópicas. Essa é uma outra consideração que também precisa ser feita. A expansão desse modelo de sociedade empresarial, o aumento da demanda, ou busca, desse tipo de serviço, cada

vez maior, e que também precisa atender a toda normativa, porque, de qualquer maneira, ainda que seja uma sociedade empresarial, precisa atender a normativa no atendimento desses idosos. E precisa ser inspecionada, também, regularmente.”

APÊNDICE B- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO- TCLE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Vossa Excelência está sendo convidado pela pesquisadora SARA LAYS FERREIRA GARCIA como participante da pesquisa intitulada "A AUSÊNCIA DE VAGAS NAS ILPI'S PÚBLICAS EM SÃO LUÍS-MA: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO SOB A PERSPECTIVA ESTRUTURAL" Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

A referida investigação objetiva analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado do Maranhão na busca pela solução para o litígio estrutural da ausência de vagas nas ILPI's públicas de São Luís-MA.

A pesquisa consiste na aplicação de entrevista e relatórios fornecidos pelos membros do Ministério Público do Estado do Maranhão e do Conselho Estadual dos Direitos do Idoso do Maranhão-CEDIMA.

A aplicação da entrevista ocorrerá em data, formato e local previamente ajustado com o participante, e poderá ser gravada para fins de consulta posterior pela pesquisadora, preservados todos os dados pessoais e identificação do (a) entrevistado (a).

Reforça-se que o entrevistado pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo. É assegurada a assistência durante toda a pesquisa, bem como livre acesso a todas as informações e elucidações adicionais sobre o estudo.

Ademais, a assinatura deste termo autoriza a identificação do entrevistado, para fins acadêmicos.

Endereço da responsável pela pesquisa:

Nome: Sara Lays Ferreira Garcia
Instituição: Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom-Bosco
Endereço: Av. Mato Grosso, Chácara Brasil, Turu - São Luís/MA
Telefones para contato: (98) 98317-0746

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UNDB/CEP- Av. Colares Moreira, 443 - São Luís, Maranhão, fone: (98) 4009-7090. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira). O CEP/UNDB é um órgão institucional do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom-Bosco pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, anos, RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

São Luís-MA, 14 105/2025

Alenilton Santos da Silva Júnior
 Promotor de Justiça

Dr. Alenilton Santos da Silva Júnior
 14 de maio de 2025
 Assinatura