

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei
do Senado nº 284, de 2011, do Senador
Waldemir Moka, que “Dispõe sobre o
exercício da profissão de cuidador de idoso”.

RELATORA: Senadora MARTA SUPLICY

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação desta Comissão, para decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado 284, de 2011, de autoria do Senador Waldemir Moka, que visa a regulamentar o exercício da profissão de cuidador de idoso.

Em defesa de sua proposição, o autor afirma que a população brasileira está envelhecendo. Nessas condições, segundo ele, cresce exponencialmente a importância do cuidador de idoso, profissional com a atribuição de auxiliar o idoso no desempenho das atividades quotidianas.

A justificação registra também que “o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social deram início a um programa nacional de formação de cuidadores, antecipando que a demanda por esses profissionais deverá sofrer forte incremento nos próximos anos e que, para acompanhá-la adequadamente, é necessário investir na formação de trabalhadores, de maneira a capacitá-los adequadamente ao tipo de trabalho que enfrentarão”.

Foi realizada Audiência Pública, em 20 de outubro de 2011, para instruir e debater o projeto. Com o mesmo intuito, foi disponibilizada entre dezembro e março de 2011, por meio da página do Senado Federal na Internet, Consulta Pública Eletrônica para colher opiniões e sugestões sobre a regulamentação da profissão.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

A matéria que se pretende disciplinar – regulamentação do exercício da profissão de cuidador de idoso – pertence ao campo do Direito do Trabalho e se inclui entre aquelas de iniciativa comum, prevista no art. 61 da Constituição Federal. A competência para legislar sobre o tema é do Congresso Nacional, nos termos do art. 48 da mesma Carta. A matéria está, também, relacionada entre os temas desta CAS, na forma do inciso I do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal.

Não há impedimentos formais ou constitucionais, portanto, com relação à iniciativa e à competência para legislar a matéria esta apta para deliberação. Tampouco identificamos aspectos jurídicos ou regimentais que obstem a aprovação da matéria.

Quanto ao mérito, somos inteiramente favoráveis à aprovação do projeto. Trata-se de uma importante iniciativa legislativa porque afeta a saúde e a qualidade de vida dos nossos 20,6 milhões idosos e de seus familiares. Olhando também para o futuro, constatamos a rapidez com que evolui a nossa pirâmide etária, na direção de um contingente cada vez maior de idosos. Mantidas as atuais tendências demográficas, em 2050, o Brasil contará com 63 milhões de idosos, ou 164 idosos para cada 100 jovens, invertendo a situação atual. Hoje essa proporção é de 32 idosos para cada 100 jovens.

O cuidador de idoso também já é uma realidade no nosso mercado de trabalho. De acordo com o Ministério do Trabalho, há no Brasil hoje mais de 10 mil cuidadores de idosos com carteira assinada. Se considerarmos também o setor informal, ou seja, aquelas pessoas que cuidam de idosos mesmo sem carteira assinada, esse número cresce para mais de 200 mil, segundo levantamento da Associação de Cuidadores de Idosos de Minas Gerais (ACI-MG). É interessante notar que o mesmo levantamento da ACI-MG mostra que 95% dos cuidadores de idosos são mulheres com mais de 40 anos e com rendimento pouco maior que 1 salário-mínimo.

E são esses cuidadores de idoso que hoje se encontram sem a devida proteção de uma lei que discipline as condições de exercício de sua profissão. Vale ressaltar que a ocupação de cuidador, ainda que não seja regulamentada por lei própria, é reconhecida e integra a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho sob o código 5162. Esse ato administrativo, contudo, não confere ao cuidador a cobertura legal necessária, assim como não dá ao idoso a segurança de uma boa prestação do serviço. Pretendemos aqui suprir essa lacuna.

É preciso também que a sociedade ofereça compensações e estímulos a esses profissionais, valorizando-os devidamente, pelo seu trabalho em benefícios de todos, com redução da ocorrência de doenças e melhoria do ambiente familiar. Os cuidadores dão tranquilidade para os familiares que trabalham e felicidade para o idoso necessitado de cuidados. Nesse processo de articulação, em prol de um atendimento integrado dos idosos, precisam articular-se as organizações sociais, as famílias e o Estado, cada um assumindo as suas responsabilidades.

Em relação ao texto original, entretanto, durante a análise e debate da matéria, foram detectados alguns aspectos que merecem modificações no sentido de tornar mais claros alguns desses dispositivos além do acréscimo de normas, que consideramos convenientes e oportunas, para dar adequado tratamento legislativo a essa atividade.

Foi fundamental, para tanto, as diversas manifestações orais, colhidas na Audiência Pública e as 159 mensagens recebidas Consulta Pública Eletrônica. Elas permitiram uma visão ampla e clara do desafio que se impõe. Os depoimentos escrutinaram a profissão sob os seus diferentes aspectos: sua abrangência e competências, formação profissional necessária, limites quanto a procedimentos de saúde, inserção em políticas públicas, direitos trabalhistas e responsabilidade criminal. Eles nos foram úteis para o desenvolvimento do trabalho de aprimoramento da proposição e compilação dos argumentos que utilizaremos ao longo deste parecer.

Em primeiro lugar, julgamos conveniente substituir a expressão “cuidador de idoso” por “cuidador de pessoa idosa”, tendo em vista que essa expressão é mais utilizada pelas entidades vinculadas ao exercício dessa profissão. Com isso, resolve-se também a questão de gênero, tratando-se do cuidado de idosos e idosas.

No art. 2º da proposição, incluímos a expressão “exclusivamente” para evitar desvios de função e possível confusão de atribuições, especialmente quando da prestação do serviço na residência do idoso. Infelizmente, é comum que esse cuidador acabe realizando tarefas domésticas para a família. É natural que atividades relacionadas à limpeza e à alimentação do idoso sejam realizadas pelo cuidador, mas elas devem se restringir exclusivamente ao idoso.

Consideramos importante, também, não limitar a atuação dos cuidadores de pessoa idosas às instituições de longa permanência ou ao âmbito familiar. Essa atividade deve ser reconhecida onde quer que venha a ser exercida. Assim, no § 1º do art. 2º do texto que proporemos como substitutivo, prevemos que a atuação desses profissionais possa efetivar-se em hospitais, centros de saúde, eventos culturais e sociais, entre outros ambientes. Na Audiência Pública, por exemplo, nos foi relatado como alguns espetáculos de música têm contratado cuidadores para garantir a mobilidade e segurança do público da terceira idade. A profissão hoje tem expandido, cada vez mais, seu escopo de atuação.

Na sequência, introduzimos também alguns princípios éticos para nortear o exercício dessa profissão, com a busca de melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa, pautando as relações, entre o cuidador e a pessoa idosa pelo respeito, compaixão e paciência (§§ 2º e 3º do art. 2º do Substitutivo).

Condicionamos, também, a administração de medicamentos e a realização de outros procedimentos de saúde a uma autorização do profissional de saúde habilitado, responsável pela prescrição do remédio ou do tratamento (§ 4º do art. 2º do Substitutivo). Com isso pretendemos assegurar que os profissionais competentes em saúde deleguem, quando considerarem possível e seguro, aos cuidadores de pessoas idosas essas práticas. Vale dizer que hoje a administração de medicamentos por familiares, e mesmo a realização de alguns procedimentos de menor complexidade, já é uma realidade, naturalmente, sob orientação e autorização médica.

Mantivemos a regra doutrinária e jurisprudencial atual, em termos de Direito do Trabalho, no sentido de que, quando o trabalho de cuidado com a pessoa idosa realizar-se em âmbito doméstico, aplica-se a legislação relativa ao empregado doméstico (§ 5º do art. 2º do Substitutivo). Assim, evitamos o ônus excessivo de encargos trabalhistas para as famílias que precisam dos trabalhos desses profissionais em casa. A extensão das obrigações trabalhistas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ao empregador doméstico poderia desestimular a contratação desse profissional e mesmo a informalidade. Optamos, nesse momento, por garantir os direitos trabalhistas mínimos, como carteira assinada, férias, 13º salário e contribuição previdenciária ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Assim procedemos, esperando que a simplificação do recolhimento das demais obrigações para o empregado doméstico, como o recolhimento de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o direito a seguro-desemprego, possa evoluir com celeridade necessária. Essa, ao menos, é a intenção manifesta do Executivo e do Legislativo para a ratificação da Convenção sobre o Emprego Doméstico aprovada, como apoio do Brasil, pela Organização Internacional do Trabalho em 2011.

No art. 3º do Substitutivo, ao tratar das exigências para o exercício profissional, mantivemos como requisito o ensino fundamental, necessário até para a leitura e compreensão de instruções mínimas. Permitimos, ainda, que os cuidadores de pessoa idosa possam obter instrução e qualificação em cursos ministrados por outras entidades, certificadas e autorizadas por órgãos estaduais e municipais. A proposta inicial previa o exercício profissional apenas para aqueles que concluíram com aproveitamento curso oferecido por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação. Neste caso, estariam excluídos inclusive cursos do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.

Ainda no mesmo dispositivo, delegamos aos órgãos públicos, responsáveis pela certificação e autorização de funcionamento para cursos de cuidadores de pessoa idosa, a competência para disciplinar a carga horária e currículo mínimo no primeiro ano de vigência da Lei.

Optamos também por permitir que pessoas maiores de trinta anos, cuja maturidade e experiência têm peso similar ao da escolaridade, possam exercer a profissão, sem o cumprimento de outras exigências, deste que o conhecimento profissional deles tenha sido reconhecido por programa de certificação de saberes do Ministério da Educação (MEC). Atualmente, esse tipo de certificação poderia ser oferecida por meio de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que integram a “Rede Certific” do MEC.

Finalmente, a fim de não prejudicar aqueles que já exercem há algum tempo a profissão, e como regra de transição, dispensamos das exigências legais aqueles que já exercem a profissão de cuidador de pessoa idosa, há, pelo menos, dois anos, na data do início da vigência da nova lei. Acreditamos que, nesse caso, o profissional mais qualificado será naturalmente escolhido e que o agravamento da responsabilidade criminal, como veremos a seguir, é suficiente para coibir o exercício do mau cuidador.

Mais adiante, no art. 5º do Substitutivo, incluímos dispositivo para determinar que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios integrem profissionais dessa área nas equipes públicas de saúde e de assistência social, e que o MEC inclua essa atividade em seu programa de certificação de saberes.

Modificando o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), estamos prevendo um aumento da pena para os crimes cometidos contra pessoas idosas. Achamos que esse agravamento da pena é compatível com a existência de uma profissão regulamentada e as novas responsabilidades atribuídas a esses profissionais.

Finalmente, para estimular a formalização dos contratos de trabalho e o reconhecimento do trabalho e da profissão dos cuidadores de pessoa idosa, estamos prevendo a possibilidade de dedução das contribuições patronais pagas à Previdência Social pelos empregadores domésticos e contratadores de cuidadores de pessoas idosas, com atividade no âmbito doméstico, do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPF). Limitamos esse benefício à dedução das contribuições referentes a um doméstico e um cuidador de pessoa idosa por declaração.

Em nosso entendimento, todas as razões expostas e as análises que a matéria já mereceu, tornam o acolhimento desta medida justo e necessário. Graças ao esforço, apoio e esclarecimentos das entidades vinculadas ao exercício da profissão cremos ter chegado a um texto que se aproxima bem das demandas atuais, para essa atividade, e que está apto, tecnicamente, a fazer parte de nosso ordenamento jurídico.

III – VOTO

Em vista do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 284, de 2011, de autoria do Senador Waldemir Moka, com o seguinte substitutivo:

EMENDA Nº 01 – CAS (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 284, DE 2011

Dispõe sobre o exercício da profissão de cuidador de pessoa idosa e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O exercício da profissão de cuidador de pessoa idosa é regido pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º O cuidador de pessoa idosa é o profissional que desempenha funções de acompanhamento e assistência exclusivamente à pessoa idosa, tais como:

I - prestação de apoio emocional e na convivência social da pessoa idosa;

II - auxílio e acompanhamento na realização de rotinas de higiene pessoal, ambiental e de nutrição, preservando-se a sua dignidade e a sua intimidade.

III - cuidados de saúde preventivos, administração de medicamentos e outros procedimentos auxiliares de saúde;

IV - auxílio e acompanhamento na mobilidade da pessoa idosa.

V – zelo, observando para tanto cuidados com a segurança e a integridade da pessoa idosa.

§ 1º As funções serão exercidas no âmbito do domicílio da pessoa idosa, de instituições de longa permanência, de hospitais e centros de saúde, de eventos culturais e sociais, e onde mais houver necessidade de cuidado à pessoa idosa.

§ 2º O cuidador de pessoa idosa, no exercício de sua profissão, deverá buscar a melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa em relação a si, à sua família e à sociedade.

§ 3º As funções do cuidador de pessoa idosa deverão ser pautadas pelo respeito, compaixão e paciência para com a pessoa idosa.

§ 4º A administração de medicamentos e outros procedimentos de saúde mencionados no inciso III deste artigo deverão ser autorizados pelo profissional de saúde habilitado e responsável por sua prescrição.

§ 5º A relação de emprego entre o contratante e o cuidador de pessoa idosa, quando a atividade for exercida na residência da pessoa cuidada, seguirá a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972 e legislação correlata.

Art. 3º Poderá exercer a profissão de cuidador de pessoa idosa o maior de dezoito anos que tenha concluído o ensino fundamental e que tenha concluído, com aproveitamento, curso de qualificação para a formação de cuidador de pessoa idosa, conferido por instituição de ensino reconhecida por órgão público de educação competente.

§ 1º Caberá ao órgão público de que trata o *caput* regulamentar, no prazo de 1 (um) ano a partir da vigência desta Lei, currículo e carga horária mínimos a serem cumpridos durante o curso de qualificação de cuidador de pessoa idosa.

§ 2º O maior de trinta anos que concluir, com aproveitamento, programa de certificação de saberes, reconhecido pelo Ministério da Educação, ficará dispensado da frequência ao curso previsto no *caput*.

§ 3º São dispensadas da exigência de conclusão de curso de cuidador as pessoas que, à época de entrada em vigor da presente Lei, venham exercendo a função há, pelo menos, dois anos.

Art. 4º É vedado ao cuidador de pessoa idosa o desempenho de atividade incluída na competência privativa de outras profissões da área de saúde, legalmente regulamentadas, exceto se legalmente habilitada para tanto.

Art. 5º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão integrar cuidadores de pessoa idosa às equipes públicas de saúde e de assistência social.

Parágrafo único. O Ministério da Educação deverá incluir a atividade de cuidador de pessoa idosa nos programas de certificação de saberes.

Art. 6º A Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 108-A. Aumenta-se em 1/3 (um terço) as penas para os crimes previstos nesta Lei quando cometidos por cuidador de pessoa idosa no exercício de sua profissão.” (NR)

Art. 7º Art. 1º O art. 12º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 12.

VII - a contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico ou empregador contratante de cuidador de pessoa idosa, com exercício no âmbito doméstico, incidente sobre o valor da remuneração do empregado.

.....

§ 3º

.....

I -

a) a um empregado doméstico e a um cuidador de pessoa idosa por declaração, inclusive no caso da declaração em conjunto;

.....

IV - fica condicionada à comprovação da regularidade do empregador doméstico ou do contratante de cuidador de pessoa idosa, com exercício no âmbito doméstico, perante o regime geral de previdência social quando se tratar de contribuinte individual.

.....” (NR)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora