

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 SUPLCY**

RELATOR “AD HOC”: Senador **PAULO DAVIM**

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 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 cotidianas.

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. Por fim, em 1º de junho deste ano foi realizada diligência na cidade de São Paulo para discutir a primeira versão do Substitutivo que oferecemos ao projeto.

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 que 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 profissionais identificados como cuidadores de idosos na carteira de trabalho. Se considerarmos também aqueles cuidadores sem carteira assinada e aqueles que são identificados como outra ocupação na carteira, 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. Os cuidadores dão tranquilidade para os familiares que trabalham e trazem bem-estar para a vida do idoso necessitado de atenção e cuidados.

Devemos considerar também que, se ainda não somos, seremos todos idosos um dia. Trata-se então de um problema que transcende a esfera individual, tornando-se um problema da coletividade. A sociedade, portanto, precisa preparar-se e organizar-se, promovendo a articulação de organizações sociais, das famílias e do Estado, cada qual

assumindo as suas responsabilidades. No Congresso, é nosso dever dar o amparo legal para o exercício da profissão.

Por isso, é tão importante iniciativas como a do Sen. Waldemir Moka, assim como a dos deputados federais autores de proposições que hoje tramitam na Câmara. Em relação ao texto original do PLS 284, entretanto, após a análise da matéria, julgamos oportunas algumas alterações com o intuito de aperfeiçoá-lo.

Foi fundamental, para tanto, as diversas manifestações colhidas na Audiência Pública e as 159 mensagens recebidas Consulta Pública Eletrônica. Elas permitiram uma visão ampla e clara do desafio que se impõe. Posteriormente, também foram essenciais os debates ocorridos na PUC São Paulo por ocasião da diligência que realizamos em 1º de junho. Esta última, inclusive, foi centrada na primeira versão do Relatório e do Substitutivo que apresentamos em 3 de maio.

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.

Vale dizer que nesses diálogos com especialistas, entidades de cuidadores e representantes do Governo ficou claro a complexidade do tema. Ao longo do debate, deparamo-nos com diversos pontos de impasse em que acatar os argumentos de uns, ainda que aceitáveis, seria contrariar os de outros, igualmente razoáveis. Nesses casos, para concluir a tarefa que nos foi confiada, qual seja, de regulamentar a profissão de cuidador de idoso, tivemos que abraçar o ônus da Relatoria, optando pelo que consideramos melhor solução legal.

A maior razão da complexidade do tema é a grande diversidade que admite o exercício da profissão. O profissional pode restringir-se a cuidados com higiene, alimentação e mobilidade do idoso, mas também pode necessitar de conhecimentos especializados no caso do idoso com doenças mais graves, como o Mal de Alzheimer. O cuidador

pode ser contratado pelo próprio idoso ou seus familiares, mas também pode ser empregado de empresas dos mais variados portes e áreas de atuação. Os idosos assistidos também pertencem a diferentes classes sociais e, portanto, com distintas condições financeiras de contratação dos serviços do cuidador.

Nosso maior desafio foi enfrentar essa grande diversidade e complexidade da profissão de cuidador de idoso sem renunciar a alguns princípios que nos são caros. Inicialmente, a lei que regulamenta a profissão é tanto para o cuidador quanto para o idoso. Buscamos conferir a segurança jurídica ao profissional, mas com as salvaguardas necessárias ao idoso. O cuidador deve ter ciência de que atos de imperícia, negligência e imprudência contra o idoso serão vigorosamente punidos. Por isso, ele deve sempre refletir se está capacitado para o exercício de certas funções e buscar a qualificação necessária para tanto.

Queremos também que o serviço de cuidado ao idoso seja acessível a todos os idosos, de todas as classes sociais, e não transformar a profissão em um luxo de poucos. Não podemos restringir excessivamente a qualificação profissional, nem gerar custos trabalhistas ao empregador, sob o risco de inviabilizar esse serviço para os idosos de menor renda. Além do resultado perverso de exclusão dos idosos mais pobres, isso poderia agravar o atual problema de informalidade na profissão. Aliás, os idosos de mais baixa renda necessitarão de uma atenção especial do Poder Público que, por meio de suas equipes públicas de saúde e assistência social, deverá levar esses cuidados aos mais carentes.

O Substitutivo que elaboramos resguarda esses princípios e é resultado de amplo debate com a sociedades nesses 12 meses de relatoria. Passamos a descrevê-lo a seguir.

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 artigo 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. Reforçamos essa salvaguarda mais à frente, quando tratamos do vínculo empregatício do cuidador no artigo 4º.

Consideramos importante, também, não limitar a atuação dos cuidadores de pessoa idosa 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, 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, nos princípios e na proteção dos direitos humanos e pela ética do respeito e da solidariedade (§§ 2º e 3º do art. 2º).

Condicionamos, também, a administração de medicamentos e a realização de outros procedimentos de saúde à autorização e orientação do profissional de saúde habilitado, responsável pela prescrição do remédio ou do tratamento (§ 4º do art. 2º). Com isso pretendemos assegurar que os profissionais de 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 autorização e orientação médicas. Dispor na lei uma lista de medicamentos ou procedimentos previamente autorizados seria um engessamento indesejável numa área que é marcada por grande dinamismo.

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. Determinamos, ainda, que os cuidadores de pessoa idosa devam qualificar-se em cursos de natureza presencial ou semipresencial ministrados por entidades reconhecidas por órgãos públicos federais, estaduais ou municipais. A proposta inicial previa o exercício profissional apenas para aqueles que concluíssem curso oferecido por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação. Neste caso, estariam excluídos cursos de nível técnico e profissionalizante inclusive, inclusive cursos do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.

Ainda no § 1º do mesmo dispositivo, delegamos aos órgãos públicos responsáveis pela autorização de funcionamento dos cursos de cuidadores de pessoa idosa, a competência para disciplinar a carga horária e currículo mínimo no primeiro ano de vigência da Lei. Colocar esses requisitos no texto legal implicaria em engessamento desnecessário, uma vez que alterações futuras da duração e conteúdo dos cursos exigiriam iniciativas legislativas cuja tramitação e aprovação demanda tempo. Ademais, entendemos que a exigência de que o curso seja de natureza presencial ou semipresencial, como dispõe o caput, também atuará nessa direção restringindo os cursos de curtíssima duração.

A preocupação com a formação permanente do cuidador de pessoa idosa levou-nos a incluir o § 2º no mesmo artigo no qual determinamos que o Poder Público promova essa qualificação por meio das redes de ensino superior e técnico- profissionalizante, como é o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) da União.

Finalmente, a fim de não prejudicar os atuais cuidadores, e como regra de transição, dispensamos da exigência de curso de formação aqueles que já exercem a profissão há, pelo menos, dois anos (§ 3º do art. 3º). Todavia, para assegurar ao idoso um profissional qualificado a seu serviço, exigimos que esses cuidadores busquem a formação, caso ainda não a tenham, num prazo máximo de cinco anos. Alternativamente, permitimos que cumpram essa exigência por meio da certificação de saberes. Atualmente, esse tipo de certificação poderia ser oferecida por

meio de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que integram a “Rede Certific” do Ministério da Educação (MEC).

O artigo 4º objetiva dispor com clareza as relações trabalhistas do cuidador. Mantivemos a regra doutrinária e jurisprudencial atual, em termos de Direito do Trabalho, no sentido de que, quando o empregador for pessoa física, sendo o serviço prestado para si próprio ou para familiar, em geral no domicílio do idoso, aplica-se a legislação relativa ao empregado doméstico (inciso I do art. 4º). Assim, evitamos o ônus excessivo de encargos trabalhistas para as famílias que precisam dos trabalhos desses profissionais. 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.

Vale dizer, que, ainda que se aplique a legislação do empregado doméstico, o cuidador de pessoa idosa não pode ser confundido com o empregado doméstico padrão. Aliás, vedamos explicitamente que o empregador o trate dessa forma no § 2º do mesmo artigo.

Por outro lado, se o empregador for pessoa jurídica, em geral empresa na área de saúde, mas também de eventos culturais, educação, dentre outras, aplicam-se, inequivocamente, as disposições da CLT como determina o inciso II do artigo 4º.

Reconhecendo a atual realidade de que o cuidador exerce sua profissão como Microempreendedor Individual (MEI), ou seja, como empresa de uma só pessoa, incluímos essa previsão no artigo (§ 1º do art.

4º). O MEI é um grande sucesso na política de formalização do Governo Federal que apoiamos integralmente.

No artigo 5º mantivemos a vedação do texto original em relação a invasão de competência de outras profissões legalmente regulamentadas, mas com duas alterações. Ampliamos para todas as áreas que não apenas a saúde e excepcionalizamos para o caso do cuidador formalmente habilitado, como é o caso do cuidador que tenha curso de enfermagem, por exemplo. A ampliação das áreas de conflito de profissões visa contemplar casos como o de projetos arquitetônicos voltados para a mobilidade do idoso que deve manter-se na competência dos profissionais de arquitetura. O parágrafo único deste artigo lembra que o cuidador poderá ministrar medicamentos ou outros procedimentos de saúde caso sejam autorizados pelo médico que os prescreveu como dispõe o § 4º do art. 2º.

Mais adiante, no art. 6º do Substitutivo, incluímos dispositivo para determinar que o Poder Público, ou seja, a União, estados, Distrito Federal e municípios, cada qual em sua área de competência, ofereça ao idoso os diferentes tipos de assistência previstos na Lei, ainda que o façam por meio de outros profissionais que não cuidadores de idoso. Com isso, buscamos garantir que o idoso de baixa renda, incapaz de contratar um cuidador para si, tenha acesso a esse serviço pela via pública.

Por fim, sem alterar o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003), estamos prevendo, no artigo 7º, um aumento em 1/3 da pena para os crimes cometidos contra pessoas idosas previstos no Estatuto. Vale dizer que a relação de confiança e dependência que se estabelece entre o idoso e o cuidador demanda um maior nível de responsabilidade desse profissional. Entendemos que esse agravamento da pena é necessário, desejável e compatível com a nova condição do cuidador de pessoa idosa como profissão regulamentada.

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 pessoas e entidades com quem dialogamos 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 1 – 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 e ambiental e de nutrição;

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

IV - auxílio e acompanhamento na mobilidade da pessoa idosa em atividades de educação, cultura, recreação e lazer.

§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, 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 fundamentadas nos princípios e na proteção dos direitos humanos e pautadas pela ética do respeito e da solidariedade.

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

Art. 3º Poderá exercer a profissão de cuidador de pessoa idosa o maior de 18 anos com ensino fundamental completo que tenha concluído, com aproveitamento, curso de formação de cuidador de pessoa idosa, de natureza presencial ou semipresencial, conferido por instituição de ensino reconhecida por órgão público federal, estadual ou municipal competente.

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

§2º O Poder Público deverá incentivar a formação do cuidador de pessoa idosa por meio das redes de ensino técnico-profissionalizante e superior.

§ 3º São dispensadas da exigência de conclusão de curso de formação à época de entrada em vigor da presente Lei as pessoas que venham exercendo a função há, no mínimo, 2 (dois) anos, desde que nos 5 (cinco) anos seguintes cumpram essa exigência ou concluam, com aproveitamento, o programa de certificação de saberes reconhecido pelo Ministério da Educação.

Art. 4º O contrato de trabalho do cuidador de pessoa idosa:

I – quando contratado por pessoa física para seu próprio cuidado ou de seu familiar seguirá a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972 e legislação correlata;

II – quando contratado por pessoa jurídica seguirá o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho) e legislação correlata.

§1º O disposto neste artigo não impede a contratação do cuidador de pessoa idosa como Microempreendedor Individual.

§2º No caso do inciso I, é vedado ao empregador exigir do cuidador a realização de outros serviços além daqueles voltados ao idoso, em especial serviços domésticos de natureza mais geral.

Art. 5º É vedado ao cuidador de pessoa idosa, exceto se formalmente habilitado, o desempenho de atividade que seja de competência de outras profissões legalmente regulamentadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à administração de medicamentos e outros procedimentos de saúde na forma do §4º do artigo 2º.

Art. 6º O Poder Público deverá prestar assistência à pessoa idosa, em especial a de baixa renda, por meio de profissional qualificado, seja cuidador de pessoa idosa ou não.

Parágrafo único. O cuidador atuará em parceria com as equipes públicas de saúde, sendo acolhido e orientado por seus profissionais.

Art. 7º Aumenta-se em 1/3 (um terço) as penas para os crimes previstos na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), quando cometidos por cuidador de pessoa idosa no exercício de sua profissão.

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

Sala da Comissão, 12 de setembro de 2012

Senador **CASILDO MALDANER**, Vice-Presidente
no Exercício da Presidência da CAS

Senador **PAULO DAVIM**, Relator “Ad Hoc”