



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 6.576, de 2019 – Substitutivo da Câmara dos Deputados (Projeto de Lei do Senado nº 377, de 2011), que institui o Dia Nacional da Síndrome de Down e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down.

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 6.576, de 2019, que “institui o Dia Nacional da Síndrome de Down e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down”. A proposição constitui Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL nº 8.189, de 2014, originado do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 377, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, que “institui o Dia Nacional da Síndrome de Down”.

Compõe-se o PL nº 6.576, de 2019, de seis artigos, dos quais o art. 1º institui o Dia Nacional e a Semana Nacional já referidos.

O art. 2º determina que os poderes públicos federal, estadual, distrital e municipal instituem um conjunto de ações, em parceria com a sociedade, destinadas à promoção das pessoas com Síndrome de Down, envolvendo ainda seus familiares, os educadores e os agentes de saúde. Tais ações ocorrerão no âmbito da Semana de Conscientização sobre a Síndrome





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

de Down, de periodicidade anual (inciso I), assim como do Programa de Orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das Áreas de Saúde e de Educação (inciso II).

O parágrafo único ao art. 2º especifica que o programa de que trata o inciso II do *caput* compreenderá, conforme seus cinco incisos, orientação técnica ao pessoal das áreas de saúde e de educação (I); informações gerais à comunidade a respeito das principais questões relacionadas à convivência e ao trato das pessoas com Síndrome de Down (II); interação entre profissionais das áreas de saúde e de educação, pessoas com Síndrome de Down e seus familiares, visando à melhoria da qualidade de vida das pessoas com a Síndrome (III); ações de esclarecimento e coibição de preconceitos relacionados à Síndrome de Down (IV); apoio pós-parto à mãe de criança com Síndrome de Down (V). Este último será realizado, por sua vez, através das seguintes medidas: acolhimento no pós-parto (a); esclarecimentos e orientações sobre a condição da criança e suas especificidades (b); permanência da mãe perto da criança com Síndrome de Down em Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs) por um período maior (c); licença-maternidade e licença-paternidade especiais, com remuneração, nos termos e prazo estabelecidos em laudo médico (d); vacinação prioritária nas campanhas públicas, independentemente da faixa etária (e).

O art. 3º determina, por sua vez, que, no âmbito do referido programa, deverá ser implantado um serviço multimídia de comunicação, de forma colaborativa com os diversos setores do poder público e organizações da sociedade, para a prestação de informações ao público a respeito da Síndrome de Down, voltadas para a educação, a saúde, o trabalho e as práticas esportiva e artística das pessoas com a Síndrome.

Dispõe o art. 4º que a execução desse Programa “deve prever a implantação de ações direcionadas ao amplo sistema que integre as pessoas com Síndrome de Down ou educandos, seus familiares, os educadores e o pessoal da área da saúde”.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

O art. 5º determina que as despesas decorrentes da execução da projetada Lei “correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”, enquanto o art. 6º estipula sua entrada em vigor na data de sua publicação.

Tal como acima mencionado, a proposição sob exame originase do PLS nº 377, de 2011, que instituía, no art. 1º, o Dia Nacional da Síndrome de Down, a ser comemorado em 21 de março, juntamente com a previsão, no seu parágrafo único, de que os órgãos públicos responsáveis deveriam promover a realização e a divulgação de eventos que valorizem a pessoa com Síndrome de Down na sociedade. O art. 2º determina para a data de sua publicação o início da vigência da lei.

Na justificativa do PLS nº 377, de 2011, o autor expõe que a instituição do Dia Nacional da Síndrome de Down tem por objetivo contribuir para assegurar a inclusão plena das pessoas com esse tipo de deficiência, de origem genética, na sociedade. A data foi definida em consonância com o Dia Internacional da Síndrome de Down.

Na Câmara dos Deputados, a proposição do Senado originou o PL nº 8.189, de 2014, sendo a ele anexada o PL nº 3.514, de 2012, do Deputado William Dib, que “institui a semana nacional de ações públicas e sociais no campo da Síndrome de Down e dá outras providências”.

Na mesma Casa legislativa, foram ambos os projetos submetidos à análise das Comissões de Educação, de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania. O substitutivo apresentado pelo relator na Comissão de Educação e aprovado na Câmara dos Deputados conjugou propostas de ambas as proposições sob exame.

No Senado Federal, o PL nº 6.576, de 2019, foi encaminhado para apreciação exclusiva da CE, devendo ser submetido ao Plenário em seguida.

Não foram apresentadas emendas à proposição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre projetos relativos a datas comemorativas.

A Síndrome de Down não constitui uma doença, mas uma condição especial que dificulta o desenvolvimento intelectual de seus portadores, resultante de uma anomalia genética (uma terceira cópia, ou trissomia, do cromossomo 21). O tratamento adequado e precoce, que tem como eixo o envolvimento e a participação da família, é essencial para contribuir para superar as dificuldades e ampliar o desenvolvimento do potencial intelectual e de integração à sociedade das pessoas com essa Síndrome.

Outra questão de grande relevância é o preconceito ainda existente contra as pessoas com Síndrome de Down, sendo fundamental combatê-lo com a compreensão de que elas têm amplas capacidades, como as de sentir, amar, aprender, divertir-se e trabalhar, e também direitos, como todos os seres humanos. Elas têm muito mais em comum com o restante da população, vista como normal, do que diferenças. Cada uma dessas pessoas tem, por fim, sua individualidade e personalidade únicas.

Estima-se que no Brasil haja um caso de trissomia 21 em um conjunto de 700 nascimentos, resultando em uma população de cerca de 270 mil pessoas com Síndrome de Down.

É indubitável que os Poderes Públicos e a sociedade brasileira devam conscientizar-se mais amplamente sobre a necessidade de ações para proporcionar o tratamento adequado das pessoas com Síndrome de Down e o apoio a elas e a suas famílias, juntamente com outras ações voltadas para sua plena integração na sociedade.

Cumprir analisar o conjunto de medidas enfeixadas com tal fim no PL nº 6.576, de 2019.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Embora a proposição ofereça uma série de medidas que contribuiriam, em princípio, para a promoção das pessoas com Síndrome de Down, cabe questionar com a devida atenção sua constitucionalidade, juridicidade e efetividade.

Temos, inicialmente, de acordo com o art. 24, *caput* e inciso XIV da Constituição da República (CR), que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”. O § 1º do mesmo artigo estabelece que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Trata-se, contudo, no caso específico, não do estabelecimento de regras gerais, mas da determinação de ações aos poderes públicos, abrangendo os níveis federal, estadual, distrital e municipal, conforme o art. 2º. Em particular, a criação do Programa de Orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das Áreas de Saúde e de Educação (inciso II do art. 2º), abrangendo as ações especificadas em seus cinco incisos e, particularmente, no inciso V (apoio pós-parto à mãe da criança com Síndrome de Down, por meio das cinco medidas especificadas), acarretaria despesas para os Entes da Federação.

Devemos considerar, portanto, as normas estabelecidas para a aprovação de leis que geram despesas. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispôs nos arts. 16 e 17, entre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, as seguintes:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020 (LDO), complementa as determinações acima citadas, em especial com seu art. 114, cujo *caput* transcrevemos:

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Não haveria dúvida quanto ao fato de que a proposição implica aumento de gastos, inclusive pelo que foi explicitado em seu art. 5º:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

O fato de que estados, Distrito Federal e municípios também devam incorrer em despesas traz, no presente contexto, elemento que viria caracterizar a inadequação jurídica da proposição, ao ofender o pacto federativo, inscrito no *caput* do art. 1º da CR.

De qualquer modo, seria imprescindível, no que se refere às despesas da União, cumprir as exigências estabelecidas na LRF e na LDO para que a proposição se mostre adequada quanto à juridicidade. Isso não foi feito na Câmara dos Deputados, pelo que consta das informações atinentes à tramitação da matéria. Cumpre aduzir que o parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa limita-se a fazer pequeno reparo na proposição no que toca à constitucionalidade (suprimindo artigo que previa a regulamentação do projeto pelo Executivo, pelo fato de o poder regulamentar já lhe pertencer constitucionalmente), considerando-o, ademais e simplesmente, jurídico. Vale dizer, sem questionar pontos essenciais para determinar sua adequação às normas jurídicas, em sentido amplo.

Voltando o foco às medidas constantes do inciso V do parágrafo único do art. 2º do PL nº 6.576, de 2019, de apoio pós-parto à mãe de criança com a Síndrome, consideramos que não houve a devida discussão de seu mérito e de demais aspectos relevantes, que deveria ou poderia envolver, no que tange ao Senado Federal, tanto a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) como a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), na medida em que traz importantes questões relacionadas ao atendimento à saúde e às pessoas com necessidades especiais.

Julgamos conveniente destacar, em especial, a medida de que trata a alínea *d* do dispositivo mencionado (inciso V do parágrafo único do art. 2º):





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

d) licença-maternidade e licença-paternidade especiais, com remuneração, nos termos e prazos estabelecidos em laudo médico, para os pais da criança com Síndrome de Down.

Temos aqui uma questão atinente ao direito do trabalho que se mostra complexa. A CR assegura, no art. 7º, o direito à “licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte e dias” (inciso XVIII), assim como o direito à licença-paternidade (XIX), cuja duração é fixada, pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 10, § 1º), em cinco dias. Como é a Previdência Social que arca com o pagamento do chamado salário-maternidade, qualquer aumento do seu período de recebimento deveria constar do cálculo do impacto financeiro-orçamentário. O cálculo dos gastos adicionais tem um fator complicador na medida em que a eventual ampliação do período de licença-maternidade parece depender exclusivamente do critério do médico. Essa indagação também se aplica, *mutatis mutandis*, em relação à licença-paternidade, cujos cinco dias são tratados como falta justificada, sendo seu pagamento de responsabilidade do empregador. Uma mudança de tal profundidade na legislação trabalhista e da Previdência Social exigiria não apenas uma discussão mais ampla, como sua devida inserção nas normas que regem o tema, incluindo, em princípio, o nível constitucional.

Não basta dizer, sobre a proposição em análise, que o projeto de lei original (PLS nº 377, de 2011) mudou substancialmente de escopo ao ser aprovado pela Câmara dos Deputados. Pode-se observar que o Programa de Orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das Áreas de Saúde e de Educação, instituído no inciso II do art. 2º, consiste em medidas de duração continuada que de todo extrapolam o âmbito de instituição de uma Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down, que é o que identificamos como de mais próximo na ementa da proposição. As medidas previstas para “apoio pós-parto à mãe de criança com Síndrome de Down”, por sua vez, que alteram inclusive as regras de licença-maternidade e licença-paternidade, vão bem além da noção mesma de “orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das áreas de saúde e de educação”. É como se as medidas de mais amplos efeitos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

concretos tivessem sendo inseridas de modo oblíquo, ainda que bem intencionado, na proposição. Mas acima de tudo, como já foi apontado, apresentam diversos problemas relativos a sua constitucionalidade e juridicidade que inviabilizam sua aprovação. Ressaltemos, nesse sentido, a imposição de programas e ações que acarretam despesas aos estados e municípios, assim como a ausência dos cálculos que preveriam as despesas a serem incorridas pela União, com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de diretrizes Orçamentárias.

Frise-se ainda, conforme os arts. 285 e 287 do Regimento Interno do Senado Federal, que é possível, tão somente, rejeitar em bloco o substitutivo oriundo da Câmara ou quaisquer de seus dispositivos, sem propor, contudo, qualquer acréscimo ou mudança de redação.

Por último, temos razões para suspeitar que, sendo a proposição aprovada a contrapelo das determinações constitucionais e jurídicas atinentes e não sendo, ademais, objeto de veto, teria reduzida probabilidade de produzir os efeitos pretendidos. Avaliamos que um conjunto de medidas semelhantes, voltadas à promoção e ao atendimento das pessoas com Síndrome de Down, possam e devam ser objeto de uma proposição diferentemente delineada, que equacione melhor a questão da geração de despesas e a da definição das responsabilidades dos entes federativos, entre outros aspectos relevantes. Esse virtual projeto deveria ser precedido ou acompanhado da discussão com especialistas de diferentes campos, assim como com autoridades dos poderes executivos responsáveis pelos setores relacionados à matéria, de modo a tornar-se, quando transformado em lei, em norma efetiva e eficaz.

De tal modo, avaliamos que a posição mais coerente com a análise que empreendemos, e com os aspectos de inconstitucionalidade e injuridicidade apontados, seja a de rejeitar o Substitutivo enviado pela Câmara dos Deputados, restaurando assim os termos do PLS nº 377, de 2011, originalmente aprovado por esta Casa, cuja essência é instituir o Dia Nacional da Síndrome de Down.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

III – VOTO

O voto é pela rejeição do PL nº 6.576, de 2019, sendo, em decorrência, restabelecidos os termos do PLS nº 377, de 2011, originalmente aprovado no Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/20974.13931-04