

PARECER AJL/CMT Nº. 206/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 237/2025

Autor(a): Ver. Leôndidas Júnior

Ementa: “Obriga a solicitação da carteira de vacinação no ato da matrícula ou rematrícula na rede pública de ensino do Município de Teresina”.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Obriga a solicitação da carteira de vacinação no ato da matrícula ou rematrícula na rede pública de ensino do Município de Teresina”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.



Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso



público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em epígrafe objetiva que as instituições da rede pública municipal de ensino do Município de Teresina exijam dos pais ou responsável legal pelo aluno, no ato de matrícula ou rematrícula escolar, a apresentação da carteira de vacinação devidamente atualizada (art 1º), bem como atuem no sentido de orientar sobre a importância da vacinação e cuidados com a saúde, além de estipular um prazo para regularização (art. 2º).

Com efeito, quanto à competência para legislar sobre a matéria, impende registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)

Entretanto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)



Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ademais, merece registro que a proposição encontra suporte no art. 196 da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No que concerne à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50 da LOM e o art. 105 do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos. (grifo nosso)

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM Nº 1.993 de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, da CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
(grifo nosso)

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, sendo referidas matérias iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, todavia, verifica-se que não houve vício de iniciativa, uma vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública, nem lhes confere novas atribuições; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, é taxativo. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:



Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”.

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015) (grifo nosso)

[...] Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos



do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007) (grifo nosso)

Constatadas a competência do Município para legislar sobre a questão e a ausência de reserva de iniciativa, prossegue-se a análise pontuando que a proposição não condiciona a matrícula ou rematrícula à apresentação da Carteira de Vacinação atualizada, respeitando o direito de acesso universal e gratuito à educação básica prevista no art. 208, inciso I, da Constituição Federal. O texto constitucional nesse ponto é bastante claro e objetivo, não estabelecendo qualquer requisito além da faixa etária para o acesso à educação.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu ser direito subjetivo das crianças a matrícula em escolas de educação infantil, não cabendo ao Poder Público estabelecer qualquer restrição a esse direito fundamental:

"A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até cinco anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo poder público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental."
(ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.)

De outra banda, e sob à ótica do direito à saúde, o "caput" do art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90) dispõe que "o Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos", de modo que o § 1º desse mesmo artigo dispõe ser obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias.



No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal manifestando-se sobre o tema de vacinação e sua obrigatoriedade, exarou os seguintes entendimentos:

“É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária, (i) tenha sido incluída no Programa Nacional de Imunizações ou (ii) tenha sua aplicação obrigatória determinada em lei ou (iii) seja objeto de determinação da União, estado, Distrito Federal ou município, com base em consenso médico-científico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar.” STF. Plenário. ARE 1267879/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 16 e 17/12/2020 (Repercussão Geral – Tema 1103) (Info 1003).

O Ministério da Saúde, no final de dezembro de 2023, inseriu a vacina pediátrica contra Covid-19 no Calendário Nacional de Vacinação. Isso significa, na prática, que a vacina contra a Covid-19 se tornou obrigatória para as crianças.

Diversos Municípios de Santa Catarina se posicionaram contra a obrigatoriedade e editaram decretos dizendo que não seria necessário que os pais apresentassem comprovante de vacinação para que as crianças se matriculassem nas escolas da rede municipal de ensino.

O STF, em ADPF ajuizada por um partido político, concedeu medida cautelar para suspender os efeitos desses decretos.

A decisão de vacinar, ou não, as crianças, não é individual ou de cada unidade familiar. Essa é uma obrigatoriedade que está relacionada ao dever geral de proteção que cabe a todos, especialmente ao Estado.

O direito assegurado a todos os brasileiros de conviver em um ambiente sanitariamente seguro sobrepõe-se a eventuais pretensões individuais de não se vacinar.

Quando se trata de criança e adolescente, o art. 14, § 1º, do ECA reforça a necessidade de proteção sanitária.

A vacinação obrigatória de crianças já foi decidida pelo STF, quando do julgamento do Tema 1.103 da repercussão geral (Info 1003).

STF. Plenário. ADPF 1.123 MC-Ref/SC, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 11/03/2024 (Info 1127).

A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e

(i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes,

(ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes,

(iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas;

(iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e

(v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e



(B) tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência. ADI 6586/DF, ADI 6587/DF, relator Min. Ricardo Lewandowski, julgamento 16 e 17.12.2020 (info 1003).

Caso concreto: lei do Município de Uberlândia (MG) proibia a exigência de certificado de vacinação contra Covid-19 para acesso a estabelecimentos públicos e privados e vedava a vacinação compulsória.

Essa lei é inconstitucional.

O STF reconhece a constitucionalidade da vacinação compulsória, desde que não implique vacinação forçada e que seja implementada com base em medidas indiretas, como restrições ao exercício de certas atividades ou acesso a determinados locais, respeitando critérios de razoabilidade, proporcionalidade e dignidade humana.

A vacinação é relevante como estratégia essencial para conter a pandemia e proteger a saúde coletiva, considerando o consenso médico-científico que comprova a eficácia das vacinas na redução do contágio e da gravidade da Covid-19. A referida lei desestimula a imunização e viola normas federais, como o art. 3º, III, “d” da Lei 13.979/2020, que autoriza a vacinação compulsória durante a pandemia, além de não apresentar peculiaridades locais que justificassem o tratamento diferenciado.

Em suma: é inconstitucional — à luz do dever estatal de proteção à saúde populacional (art. 196, CF/88) — lei municipal que proíbe, em seu território, a vacinação compulsória e a respectiva imposição de restrições e sanções a pessoas não vacinadas, uma vez que desestimula a adesão à imunização e gera risco à saúde da coletividade.

STF. Plenário. ADPF 946/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 07/11/2024 (Info 1158).

In casu, o objetivo, e clara previsão no pl, é de que a instituição tenha obrigatoriedade em solicitar a carteira de vacinação e no caso de o matriculando não possuir ou estiver com esta desatualizada, que se oriente os pais ou responsável legal sobre a importância da vacinação e dos cuidados com a saúde, além da concessão de um prazo de 30 dias para se efetuar a regularização, sob única consequência a comunicação ao Conselho Tutelar sobre a situação para que este tome as providências cabíveis.

Desse modo, tem-se que a medida promove o cuidado da saúde da população, em especial das crianças e adolescentes, medida que atende à competência comum de todos os entes federados prevista no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, sem se desincubir de assegurar o direito constitucional à educação previsto no art. 6º da CF/88 como direito social e nos art. 206, art. 208 e art. 227, também da CF/88, como dever do Estado.



Assim, considerando o sopesamento entre o direito à educação e o dever do Estado em promover ações que promovam o cuidado à saúde, afigura-se plausível a exigência da apresentação da carteira de vacinação no ato da matrícula ou rematricula.

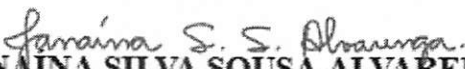
Cumprе reiterar que não há, na propositura sob análise, condicionamento da matrícula dos alunos à apresentação da carteira de vacinação, pois mesmo que não ocorra a apresentação da carteira, ou as vacinas obrigatórias estejam vencidas, a única penalidade prevista é a comunicação do fato ao Conselho Tutelar para as devidas providências. A iniciativa não fere, portanto, o direito à educação garantido pela Constituição Federal.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei examinado, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Teresina - PI, 16 de outubro de 2025.


JANAÍNA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

