



Número do Processo : 183/19

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE EXIGÊNCIA DA CARTEIRA DE VACINAÇÃO ATUALIZADA DO ALUNO, NO ATO DA MATRÍCULA EM ESCOLAS MUNICIPAIS E CRECHES CONVENIADAS NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS. OBSERVÂNCIA DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA. OBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DE ANÁPOLIS. CONSTITUCIONALIDADE.

## **1 – RELATÓRIO**

Trata-se de propositura de Lei Ordinária de autoria do Vereador Alfredo Landim que dispõe sobre “a obrigatoriedade de exigência da carteira de vacinação atualizada do aluno, no ato da matrícula em escolas municipais e creches conveniadas no município de Anápolis”.

Na orientação do Regimento Interno dessa Casa de Leis, nomeado para relatoria da Comissão de Constituição, Justiça e Redação veio o processo para análise.

É o relatório.

## **2 – FUNDAMENTAÇÃO**

Direitos sociais, segundo Amauri Mascaro Nascimento (Curso de Direito do Trabalho, 24. ed., 2009, p. 211), “são garantias asseguradas pelos ordenamentos jurídicos, destinadas à proteção das necessidades básicas do ser humano, para que viva com um mínimo de dignidade e com direito de



acesso aos bens materiais e morais condicionantes da sua realização como cidadão”.

Por sua vez, Pedro Lenza (direito Constitucional Esquematizado, 21. ed., 2017, p. 1250), explica que esses direitos “apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito) e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida”.

Na opinião da doutrina majoritária em nosso país, os direitos sociais são considerados cláusulas pétreas, com base no art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal de 1988. Isso significa que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-los, tamanha a importância que eles possuem.

## **2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO**

A saúde, no assunto do Projeto aqui discutido, é um desses direitos sociais, conforme se extrai do art. 6º, *caput*, da Carta Magna. Além de estar atrelada ao princípio da dignidade humana (fundamento da nossa República, segundo o art. 1º, III), é considerada objetivo fundamental, pois auxilia na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (art. 3º, IV).

Em seu art. 23, II, a nossa Lei Maior estabelece que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde. Já o art. 196, *caput*, dispõe que 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.

Por sua vez, o art. 197, *caput*, da Constituição Federal afirma que são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder



Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Sendo assim, a proposição é materialmente constitucional, afinal os assuntos nela tratados não afrontam qualquer preceito ou princípio da Constituição Federal. Pelo Contrário: objetivam dar concretude a seus mandamentos, já que, como mostrado, o Poder Público deve atuar para proteger a saúde da população. Passemos, então, ao estudo de a quem compete legislar sobre o tema.

## **2.2 – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR ACERCA DA MATÉRIA**

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, “a repartição constitucional de competências é a técnica utilizada para distribuir entre as pessoas políticas de um Estado do tipo federativo as diferentes atividades de que ele é incumbido” (Direito Administrativo Descomplicado, 25. ed., 2017, p. 832). Isso, é claro, com o intuito de gerar um certo grau de equilíbrio entre as diferentes entidades que compõem a República brasileira.

Em nosso país, a Carta Magna fixou atribuições à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios. Buscando a forma como o assunto discutido é tratado no texto constitucional, percebemos que ele não consta no rol de competência privativa federal (art. 22 da Constituição Federal) e não há norma alguma aduzindo que se trata de competência privativa estadual.

Por outro lado, o art. 24, IX, da Lei Maior, estabelece que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre defesa da saúde. Também é competência desses entes criar normas a respeito da proteção à infância e à juventude.

Essa competência também é atribuída aos Municípios, pois a eles é permitido legislar sobre temas de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II). Ora, a obrigatoriedade de





exigência da Carteira de Vacinação atualizada do aluno, no ato da matrícula em escolas municipais e creches conveniadas, é matéria pertinente à Cidade de Anápolis.

Sendo assim, a propositura não sofre da chamada inconstitucionalidade formal orgânica, que é aquela que incide quando um ente federativo não observa a competência de outro ente para instituir normas acerca de uma matéria. Destarte, segue-se à análise do disposto no ordenamento jurídico municipal.

### **2.3 DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA INICIAR PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE O ASSUNTO**

O processo legislativo, segundo Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquematizado, 21. ed., 2017, p. 613), “consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. O mesmo doutrinador divide-o em 3 fases, quais sejam: iniciativa, constitutiva e complementar.

O que nos importa aqui é a primeira delas. Existe, em nosso ordenamento jurídico, algumas hipóteses de deflagração do processo legislativo, como a geral, em que a Constituição Federal atribui competência a uma gama de pessoas e órgãos (conforme preceitua o artigo 61); e a privativa, que é aquela em que somente determinada autoridade, de forma exclusiva, pode iniciar o processo legislativo.

Não é o caso da propositura, pois a nossa Lei Maior, em seu art. 61, §1º, não determina que o tema seja oferecido pelo Chefe do Poder Executivo. Este dispositivo deve ser observado por todos os entes em homenagem ao princípio da simetria (ou seja, os temas ali elencados deverão



ser iniciados não só pelo Presidente da República, mas também pelos Governadores e Prefeitos).

Tanto é assim que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, decidiu em sede de repercussão geral que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16).

Essa repercussão geral, que foi catalogada como Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, vem sendo aplicada, por exemplo, nos recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais lei que historicamente até então eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, § 2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. **Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. (...).**” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018, grifos nossos)



No caso, a exigência de apresentação da carteira de vacinação no ato da matrícula, além de não gerar despesas para a municipalidade, não trata da estrutura e da atribuição dos órgãos públicos e nem do regime jurídico dos seus servidores. Sendo assim, na proposta aqui discutida não incide a chamada inconstitucionalidade formal subjetiva, pois a competência para iniciá-la é concorrente entre o Prefeito e a Câmara dos Vereadores.

## 2.4 EMENDA MODIFICATIVA

O Parágrafo Único do artigo 1º, do projeto em apreciação, não deixa clara a consequência da matrícula em caso de constatação da irregularidade do cartão de vacina, dessa forma, não é possível identificar se a criança será ou não matriculada quando da não regularidade do cartão de vacinas.

Nesse sentido, é imperioso definir em lei esse resultado, ao passo que se lhe for negada a matrícula, estaremos diante de um flagrante caso de violação dos direitos sociais.

Portanto, parece adequado que o Parágrafo Único do artigo 1º possua a seguinte redação, mantidos os incisos:

**Parágrafo Único. Caso o documento de que trata o *caput* indique irregularidade na vacinação do aluno, deve a escola ou a creche conveniada, garantida a matrícula do discente, exigir providências de regularização:**  
(...)

Para tanto apresento a Emenda Modificativa com esse objetivo.

## 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma escolhida, qual seja, a proposta de Lei Ordinária, é correta, pois não há necessidade de mudança na Lei Orgânica do Município de





Anápolis (artigo 48 LOMA), não houve delegação legislativa (artigo 51) e a matéria não se apresenta entre aquelas que devem ser reguladas por Lei Complementar (artigo 49, parágrafo único), nem por Decreto Legislativo (artigo 62) ou Resolução (artigo 64).


Por fim, o regimento Interno desta Casa explica que Projeto de Lei é a proposição que tem o objetivo de regular todo e qualquer tema de competência do Município, apresentado em 2 (dois) turnos de votação e sujeito à sanção do Prefeito (artigo 98).

### 3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que foram observados os preceitos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara, além do restante do ordenamento jurídico pátrio, opina-se **FAVORAVELMENTE** à continuidade de tramitação do Projeto de Lei discutido, com a devida Emenda Modificativa.

É o parecer.

Sala das Comissões, de de 2.019.

  
**Wederson Lopes**  
Vereador/PSC  
Líder do Prefeito



## EMENDA MODIFICATIVA

**EMENDA Nº. , AO PROJETO DE LEI Nº. 183, DE 2019**

Dê-se ao Parágrafo Único, do artigo 1º do Projeto de Lei nº. 183, de 2019 a seguinte redação:

“Parágrafo Único. Caso o documento de que trata o caput indique irregularidade na vacinação do aluno, deve a escola ou a creche conveniada, garantida a matrícula do discente, exigir providências de regularização:”

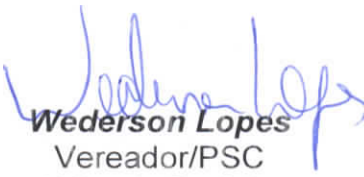
## JUSTIFICATIVA

O Parágrafo Único do artigo 1º, do projeto em apreciação, não deixa clara a consequência da matrícula em caso de constatação da irregularidade do cartão de vacina, dessa forma, não é possível identificar se a criança será ou não matriculada quando da não regularidade do cartão de vacinas.

Nesse sentido, é imperioso definir em lei esse resultado, ao passo que se lhe for negada a matrícula, estaremos diante de um flagrante caso de violação dos direitos sociais.

São as razões da presente Emenda Modificativa.

Sala das Comissões, de de 2019.

  
**Wederson Lopes**  
Vereador/PSC  
Líder do Prefeito