

PARECER N° 64, DE 2024 -PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre as emendas de Plenário ao Projeto de Lei nº 826, de 2019, do Deputado Domingos Sávio, que *institui o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas*.

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

I – RELATÓRIO

Em análise as emendas de Plenário ao Projeto de Lei (PL) nº 826, de 2019, de autoria do Deputado Domingos Sávio, que *institui o Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas*.

O projeto compõe-se de cinco artigos: estabelece a participação no Programa para escolas públicas e para aquelas que recebam recursos públicos, permitindo também a adesão de escolas particulares, com colaboração obrigatória com unidades de saúde locais e realização de atividades educativas sobre vacinas. As escolas devem informar os pais ou responsáveis sobre as visitas das equipes de saúde com antecedência mínima de cinco dias e instruir os alunos a trazerem consigo seus cartões de vacinação, e as unidades de saúde devem divulgar essas datas.

A vacinação incluirá imunizantes de rotina e de campanhas, fornecendo novos cartões de vacinação para alunos que não os possuem. O Programa também amplia a imunização para crianças, jovens não matriculados e adultos da comunidade, conforme a disponibilidade de vacinas. O art. 4º da proposição determina que as escolas devem enviar uma lista de alunos não vacinados à unidade de saúde e notificar os pais para visitarem uma unidade de saúde; se não comparecerem em 30 dias, visitas domiciliares podem ser realizadas. A lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O PL foi analisado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e pela Comissão de Educação e Cultura (CE), que aprovaram pareceres



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcelo Castro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5387275155>

favoráveis à matéria com a Emenda nº 1 -CAS, de autoria do Senador Dr. Hiran, a qual suprime o art. 4º da proposição.

Encaminhado ao Plenário, o PL nº 826, de 2019, recebeu 10 emendas. A Emenda nº 2 -PLEN, de autoria do Senador Weverton, acrescenta artigo para estabelecer que cabe aos representantes da unidade de saúde a responsabilidade de evitar doses de vacinas repetidas ou sem respeito aos prazos recomendados.

Por sua vez, a Emenda nº 3 -PLEN, de autoria do Senador Marcos Rogério, altera o *caput* do art. 1º para excluir a vacina contra a covid-19 do Programa.

As Emendas nº 4 -PLEN a nº 7 -PLEN são de autoria do Senador Eduardo Girão. A Emenda nº 4 - PLEN altera o § 3º do art. 1º para estabelecer que o contato inicial deve ser feito pela unidade de saúde. Já a Emenda nº 5 - PLEN suprime o § 1º do art. 1º. A Emenda nº 6 -PLEN, de igual forma, altera o § 3º do art. 1º para estabelecer que o contato inicial deve ser feito pela unidade de saúde, muda a redação do art. 2º para suprimir a orientação de os alunos levarem o cartão de vacinação e suprimir seus §§ 1º, 2º e 3º, além dos arts. 3º e 4º. Por fim, a Emenda nº 7 -PLEN altera a ementa e o *caput* do art. 1º para renomear o Programa para *Campanha de Nacional de Vacinação*.

Por sua vez, as Emendas nº 8 -PLEN a nº 11 -PLEN são de autoria do Senador Magno Malta. A primeira delas altera o § 1º do art. 1º para especificar como facultativa a participação dos estabelecimentos de ensino. A Emenda nº 9 -PLEN acrescenta artigo que proíbe a vacinação sem a presença ou autorização formal dos pais ou responsáveis. Em sentido similar, a Emenda nº 10 -PLEN altera o *caput* do art. 2º para incluir a orientação de que os alunos tragam consigo, além do cartão de vacinação, também a autorização formal dos pais ou responsáveis para a vacinação sem sua presença. Por fim, a Emenda nº 11 -PLEN, substitutiva, altera o nome do Programa para *Campanha Nacional de Vacinação em Escolas Públicas*, bem como altera o *caput* do art. 2º para incluir a orientação de que os alunos levem, além do cartão de vacinação, a autorização formal dos pais ou responsáveis para a vacinação sem sua presença, e acrescenta um artigo que proíbe a vacinação sem a presença ou autorização formal dos pais ou responsáveis.

Despachada às comissões para análise das emendas, a matéria retorna ao Plenário, por força da aprovação do Requerimento nº 254, de 2024,



para tramitação em regime de urgência, nos termos do inciso II do art. 336 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

É fundamental iniciar a análise das emendas destacando a relevância inquestionável da matéria para a proteção da saúde individual e coletiva da população brasileira. Lamentavelmente, o Brasil tem enfrentado muitas dificuldades para vacinar suas crianças e jovens nos últimos anos: a redução das coberturas vacinais teve início em 2012, acentuando-se em 2016, com piora significativa por ocasião da pandemia de covid-19.

De acordo com dados divulgados em 2022 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a vacinação infantil no País sofreu queda brusca de quase 20%, o que colocou o Brasil entre os 10 países com menor cobertura vacinal do mundo.

Há décadas, as vacinas têm sido consideradas uma das mais importantes ferramentas empregadas no âmbito da saúde pública no Brasil e no mundo. A imunização possibilitou o controle efetivo de doenças como sarampo, rubéola, varicela, coqueluche, hepatites virais, meningites, covid-19 e muitas outras. Nossa País chegou até mesmo a receber o certificado de eliminação do sarampo, concedido pela OMS, em 2016. Contudo, após apenas três anos, esse status foi perdido em virtude da reintrodução do vírus no País e, consequentemente, do aparecimento de novos casos da doença.

Todavia, a queda das coberturas vacinais não se restringe ao sarampo. Tem sido constatada queda generalizada dessas taxas, o que gera preocupação pelo fato de a imunização proteger não só o indivíduo que se vacina, mas também o conjunto da comunidade, ao reduzir a chance de propagação das doenças. Desse modo, quem não se vacina coloca em risco a própria saúde e a de seus familiares e de outras pessoas com quem tem contato, contribuindo para o aumento da circulação dos patógenos e a redução da eficácia dos imunizantes.

O recrudescimento de doenças imunopreveníveis, como aconteceu com o sarampo no Brasil, se deve, em parte, à crescente hesitação de parcela significativa da população em relação aos imunizantes. A queda da adesão à vacinação é, hoje, um sério problema de alcance mundial, reconhecido pela



OMS como uma ameaça à saúde global. Outro problema relevante é a dificuldade que os pais enfrentam para levar seus filhos às salas de vacinação, que normalmente funcionam apenas em horário comercial, período em que aqueles estão ocupados em suas atividades laborais.

Diante desse cenário, o PL nº 826, de 2019, visa a articular as escolas de educação básica e os serviços de saúde, por meio de estratégias e campanhas para o aumento da cobertura vacinal dos diferentes imunizantes contemplados no Programa Nacional de Imunizações (PNI).

Entre as vantagens do projeto, destaca-se que a escola é um local central na vida de crianças e adolescentes, o que torna a vacinação mais eficiente e contribui para ampliar a cobertura. Portanto, vacinar os estudantes no ambiente escolar certamente colaborará com o aumento da cobertura vacinal que precisamos alcançar no Brasil. Ao lado disso, a presença de profissionais de saúde nas escolas também pode ser uma oportunidade profícua para educar os estudantes sobre a importância da imunização, assim como de medidas de prevenção de doenças e promoção da saúde, fomentando a adoção de hábitos saudáveis desde a infância.

Vale ressaltar que a vacinação nas escolas públicas proporciona um acesso mais facilitado e universal aos imunizantes para as crianças, o que é especialmente relevante para famílias de baixa renda, que mais frequentemente enfrentam dificuldades logísticas para levar seus filhos aos postos de saúde.

Também é fato que a cobertura vacinal foi especialmente prejudicada pela pandemia de covid-19 e pela onda de *fake news* a respeito das vacinas contra a doença, com repercussões desastrosas em termos de mortalidade. Há que ressaltar, no entanto, que, antes mesmo da pandemia, o País já enfrentava quedas na cobertura vacinal por todos os imunizantes indicados para a população infantil no âmbito do PNI.

Também é fundamental lembrarmos que as vacinas representam importante e reconhecida ferramenta de prevenção de doenças potencialmente muito graves. Isso se tornou bastante evidente com o aparecimento da pandemia de covid-19, cujo efetivo controle somente foi obtido com a implementação de campanhas de vacinação em massa em praticamente todos os países do mundo.

Cumpre destacar ainda que a Constituição Federal (art. 6º) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) enfatizam a saúde e a educação



como direitos sociais primordiais, incumbindo ao poder público e às famílias a responsabilidade pela garantia desses direitos com máxima prioridade. A criação de um programa de vacinação em escolas públicas alinha-se a esse compromisso, com vistas a assegurar um desenvolvimento saudável para crianças e adolescentes em um ambiente seguro e digno.

Por essas razões, acreditamos que a presente proposta poderá reforçar as iniciativas de ampliação da imunização infantil e, consequentemente, contribuir para o aumento da saúde não apenas das crianças e jovens em idade escolar, mas também da população brasileira em geral.

Passemos, então, à análise das emendas.

A Emenda nº 2 -PLEN, de autoria do Senador Weverton, embora reconheçamos sua intenção louvável, veicula proposta que é redundante com o arcabouço legal e técnico já existente, motivo pelo qual não a acataremos. A prática de evitar a duplicidade vacinal já está incorporada ao trabalho dos profissionais de saúde responsáveis pela vacinação, independentemente do local onde será realizado o procedimento. Adicionar disposições detalhadas pode limitar a flexibilidade dos profissionais e tornar a regulação mais complexa, dificultando sua interpretação e aplicação eficaz.

Por sua vez, recomendamos também a rejeição da Emenda nº 3 - PLEN, de autoria do Senador Marcos Rogério, devido ao fato de que a vacina contra a covid-19 passou pelo mesmo processo que as demais vacinas do PNI para análise e aprovação pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde. Portanto, a exclusão da vacina covid-19 do programa proposto pode criar uma disparidade injustificada entre as vacinas, podendo gerar confusão e desconfiança entre a população.

A Emenda nº 4 -PLEN, de autoria do Senador Eduardo Girão, que propõe a modificação do § 3º do art. 1º do Projeto, alterando a responsabilidade de agendamento da campanha educacional de incentivo à vacinação, traz mudança operacional que pode acarretar problemas de logística e de coordenação. Caso fosse aprovada, essa medida certamente sobrecarregaria as unidades de saúde, e seria contraproducente à eficácia desejada do projeto, motivo pelo qual não a acataremos.

Ademais, também recomendamos a rejeição da Emenda nº 5 - PLEN, de autoria do mesmo Parlamentar. A supressão do § 1º do art. 1º do projeto é deletéria, tendo em vista que o dispositivo em questão desempenha



um papel fundamental na delimitação e no esclarecimento do escopo da aplicação da lei, especificando que todas as instituições públicas ou que recebam recursos públicos estarão sujeitas às suas diretrizes. A remoção deste trecho poderia resultar em uma abrangência menos clara da lei, comprometendo sua eficácia e a compreensão de seu alcance.

Em sentido similar, a Emenda nº 6 -PLEN, de autoria do Senador Eduardo Girão, além das limitações explicitadas para a Emenda nº 4 -PLEN, também pode limitar a eficácia do Programa de vacinação e sua capacidade de alcançar um público mais amplo. Ao não recomendar que alunos levem cartões de vacina e ao retirar a vacinação para o público externo, a emenda acarreta o risco de diminuir a abrangência e a efetividade das ações propostas pelo projeto original, razão pela qual não a acataremos. A proposição fere ainda o disposto no inciso III do art. 230 do Risf, ao promover alterações em diversos dispositivos não correlatos. Já a supressão do art. 4º está contemplada pela Emenda nº 1 - CAS.

A Emenda nº 7 -PLEN, também de autoria do Senador Eduardo Girão, propõe a renomeação do Programa para *Campanha Nacional de Vacinação em Escolas Públicas*. Contudo, é salutar estruturar a iniciativa como um programa robusto, e não apenas como uma campanha, por oferecer uma resposta mais sólida ao problema da queda dos índices de vacinação observada nos últimos dez anos. A manutenção como Programa confere maior permanência, estrutura e capacidade de adaptação às necessidades de saúde pública, frente aos desafios contemporâneos de imunização, motivo pelo qual rejeitamos a emenda.

Por seu turno, a Emenda nº 8 -PLEN, de autoria do Senador Magno Malta, altera o § 1º do art. 1º do projeto para tornar facultativa a participação dos estabelecimentos nas atividades previstas pela Lei. Contudo, a obrigatoriedade de adesão das escolas fortalece o caráter universal e inclusivo das campanhas de vacinação, garantindo que todas as crianças tenham acesso à informação e à proteção vacinal, independentemente da instituição que frequentam. A alteração proposta poderia enfraquecer esse objetivo, criando barreiras adicionais ao acesso universal às campanhas de vacinação e educação sobre a importância das vacinas, contrariando os esforços para aumentar as taxas de imunização e proteger a saúde pública. Reforçamos que fica integralmente preservada a autonomia dos pais ou responsáveis em recusar a participação dos seus filhos, que já é assegurada pelas diretrizes atuais, sem a necessidade de tornar opcional a adesão das instituições educacionais, motivo pelo qual rejeitamos a emenda.



Quanto à Emenda nº 9 -PLEN, igualmente de autoria do Senador Magno Malta, recomenda-se sua rejeição por já ser prática integrante do arcabouço legal e técnico do trabalho dos profissionais de saúde, estando contemplada em normativas institucionais do Ministério da Saúde, a exemplo do Manual de Normas e Procedimentos para Vacinação, além de notas técnicas como a nº 1, de 18 de fevereiro de 2022, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e no ECA. Especificar tal procedimento em uma nova legislação é redundante e não contribui para o aprimoramento das políticas de vacinação.

Os mesmos argumentos se aplicam à Emenda nº 10 -PLEN, também de autoria do Senador Magno Malta, a qual propõe alterações no art. 2º do projeto, especificamente sobre a comunicação aos pais ou responsáveis e a orientação para que os alunos levem o cartão de vacinação e a autorização formal dos pais para a vacinação sem sua presença. A medida já é prática integrante do arcabouço normativo do trabalho dos profissionais de saúde, com previsão nas normativas citadas anteriormente.

Por fim, a Emenda nº 11 –PLEN, de autoria do Senador Magno Malta, visa substituir o termo “Programa” por “Campanha” em todos os dispositivos do projeto e incluir um novo artigo que exige a presença dos pais ou responsáveis no momento da vacinação. Pelas mesmas razões expostas na análise da Emenda nº 7 –PLEN, recomendamos sua rejeição. Ademais, a iniciativa também viola o inciso III do art. 230 do Risf.

Diante do exposto e considerando a inquestionável urgência de reverter o declínio na cobertura vacinal no Brasil, a proposição em análise é estratégia essencial e alinhada com os direitos sociais fundamentais estabelecidos pela nossa Constituição e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. É crucial para reverter a situação catastrófica de queda de cobertura vacinal que vem se instalando desde 2016.

Reforçamos que a implementação do Programa Nacional de Vacinação em Escolas Públicas não só potencializa o acesso e a eficácia da imunização entre as crianças e jovens, mas também fortalece a educação sanitária como um pilar da saúde pública.

Tendo em vista a importância da matéria, conseguimos, ao longo das últimas semanas, sensibilizar as diversas forças políticas para a necessidade de implementação urgente das medidas previstas no projeto. Alcançamos um amplo entendimento com todas as partes e evoluímos para a decisão de aprovar



a proposição sem emendas, nos termos da Casa de Origem, para que possa ser encaminhada diretamente à sanção presidencial, conforme os arts. 65 e 66 da Constituição.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 826, de 2019, e pela **rejeição** da Emenda nº 1 -CAS e das demais Emendas apresentadas em Plenário.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Marcelo Castro

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5387275155>