



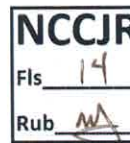
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 345/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1451/2024 que “Institui a Política Estadual de Atendimento aos Indivíduos com Cefaleias Primárias, no âmbito do Estado de Mato Grosso.”

Autor: Deputado Elizeu Nascimento

Relator (a): Deputado (a)

Thiago Silva

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/08/2024, sendo colocada em 1ª pauta na mesma data, tendo ocorrido o seu devido cumprimento em 04/09/2024, conforme fls. 02 e 04v.

O projeto em referência visa instituir a Política Estadual de Atendimento aos Indivíduos com Cefaleias Primárias, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor em justificativa informa:

As cefaleias primárias, como enxaquecas e cefaleias tensionais, afetam uma parcela significativa da população e podem ter um impacto severo na qualidade de vida dos indivíduos, causando incapacidades temporárias e, em casos mais graves, crônicas. Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) indicam que cerca de 30% a 40% da população mundial sofre de algum tipo de cefaleia primária, sendo as enxaquecas responsáveis por mais de 10% das causas de incapacitação global.

No Estado de Mato Grosso, a situação não é diferente. Diversos pacientes sofrem com essas condições sem acesso a um diagnóstico adequado ou a tratamentos eficazes, o que agrava o quadro clínico e aumenta a demanda por cuidados de saúde de emergência. A ausência de uma política pública específica para atender a essa população contribui para a subnotificação e o manejo inadequado dessas condições.

A implementação de uma Política Estadual de Atendimento aos Indivíduos com Cefaleias Primárias busca preencher essa lacuna, proporcionando aos cidadãos mato-grossenses o direito a um atendimento de saúde especializado e de qualidade. A capacitação dos profissionais de saúde, a criação de centros de referência e a promoção de campanhas educativas são essenciais para melhorar a qualidade de vida dos pacientes e reduzir os custos associados ao tratamento inadequado dessas condições.

Além disso, o investimento em pesquisas científicas sobre as cefaleias primárias poderá trazer avanços no tratamento e na compreensão dessas doenças, beneficiando não só a população local, mas contribuindo para o avanço do conhecimento científico na área.



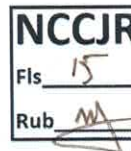
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Diante do exposto, solicito a aprovação deste Projeto de Lei pelos nobres parlamentares, como uma medida necessária para garantir saúde, bem-estar e dignidade aos cidadãos de Mato Grosso (fl. 03).

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social em 09/09/2024 (fl. 04v). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 05-13), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 05/02/2025 (fl. 13v).

Na sequência a proposição cumpriu 2.^a pauta do dia 05/02/2025 a 12/02/2025, sendo que na data de 20/02/2025 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data (fl. 13v).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso (CEMT), e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis (RI-ALMT), opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação do Parlamento.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta:

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Atendimento aos Indivíduos com Cefaleias Primárias no âmbito do Estado de Mato Grosso, com o objetivo de promover a prevenção, diagnóstico precoce, tratamento adequado e reabilitação das pessoas acometidas por esse tipo de condição.

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se cefaleias primárias as condições classificadas pela International Headache Society (IHS), incluindo, mas não se limitando a:

- I. Enxaqueca;
- II. Cefaleia tensional;
- III. Cefaleia em salvas;
- IV. Outras cefaleias primárias especificadas pela IHS.

Art. 3º A Política Estadual de Atendimento aos Indivíduos com Cefaleias Primárias tem como diretrizes:

- I. Acesso universal e igualitário ao atendimento de saúde especializado para diagnóstico e tratamento das cefaleias primárias;
- II. Capacitação contínua de profissionais de saúde para identificação precoce e manejo das cefaleias primárias;
- III. Implementação de programas de conscientização pública sobre as cefaleias primárias, seus sintomas, prevenção e formas de tratamento;
- IV. Criação de centros de referência para atendimento de indivíduos com cefaleias primárias, equipados com infraestrutura adequada e profissionais especializados;
- V. Promoção de pesquisas científicas sobre as causas, tratamento e impacto das cefaleias primárias na população mato-grossense.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (fls. 02-03)

II. II – Da(s) Preliminar(es)

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.



II. III - Da (In) Constitucionalidade Formal

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência e isso no que concerne às competências legislativas, e no que respeita às competências materiais.

Gilmar Mendes e Paulo Gonet esclarecem:

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A **COMPETÊNCIA PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, in *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - Série IDP, p. 933).

O parágrafo único do art. 22 da CF prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo.

“É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.” (MENDES, Gilmar Ferreira e Branco, Paulo Gustavo Gonet, in **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - Série IDP, p. 934).

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se às vezes do significado de competência **exclusiva** parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam- sê-la. (art. 21 da CF exclusiva da União; e art. 22 privativa), parte da doutrina, porém entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido:

Quanto à COMPETENCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...);

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas, não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)



Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local. (MENDES, Gilmar Ferreira e Branco, Paulo Gustavo Gonet, in *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - Série IDP, pp. 936-937).

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto ao material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por qualquer outro vício do seu processo de formação), quanto pela usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados.

Assim, a inconstitucionalidade formal pode ser dividida em:

a) **inconstitucionalidade formal propriamente dita** (correspondente ao processo legislativo);

b) **inconstitucionalidade formal orgânica** (relativa ao sistema constitucional de repartição de competências.

(...)

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. *Controle de Constitucionalidade* - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97).

No que tange à constitucionalidade e juridicidade, verifica-se que o tema tratado neste Projeto de Lei se situa no âmbito da competência legislativa concorrente, o poder constituinte na distribuição de competências administrativas e legislativas entre os entes federativos, elegeu a proteção à saúde, como sendo de **competência dos Estados para tratar da matéria**, conforme dispõem os artigos 23, inciso II e 24, inciso XII, ambos da Constituição Federal.

Os Estados da Federação detêm competência legislativa suplementar, cabendo à União a edição de normas gerais para tratar de questões ligadas à defesa da saúde (art. 24, XII, CF).

No exercício de sua competência constitucional, destaca-se a importância da promoção da saúde de todos os cidadãos. Nesse contexto, merece especial atenção a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, integrando o Sistema Único de Saúde (SUS) como política pública essencial.

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de **garantir a saúde** consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e



igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.
(negritou-se)

Como a norma federal é silente a respeito da matéria trazida pela proposição, a norma estadual estaria preenchendo uma lacuna sobre o tema, dentro dos limites da competência legislativa suplementar estadual.

Noutro giro, em relação à **iniciativa** de Leis, a Constituição Federal, bem como a Constituição Estadual, estabelece o **princípio da separação dos Poderes**, que asseguram a **independência** dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que, nenhum desses Poderes Constituídos podem interferir na gestão e articulação do outro poder.

Com fulcro em tal princípio, a Constituição Federal e a Estadual reservam a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos especificamente em seu art. 61, e a CEMT, em seu art. 39, parágrafo único, que estabelecem as disposições normativas cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo.

Assim, pela leitura dos dispositivos da propositura, como se trata Indivíduos com Cefaléias Primárias, constata-se que o tema não se amolda a qualquer hipótese de reserva de iniciativa previstas no parágrafo primeiro do art. 61 da Constituição Federal.

Esse dispositivo é de reprodução obrigatória pelos Estados-Membros da Federação, e no Estado de Mato Grosso a Constituição o reproduziu em seu artigo 39, a saber:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A Carta Estadual determina ainda no seu artigo 25, que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado.

Pelo exposto, em não existindo conflito com norma geral de competência da União, **entende-se que a competência para legislar sobre a matéria pode ser exercida no âmbito estadual**, sendo possível a iniciativa parlamentar para dispor sobre fauna e proteção do meio ambiente, com fundamento nas disposições do art. 24, inciso XII, e § 2º, da Constituição Federal.

Diante do exposto, conclui-se que a proposição é **formalmente constitucional**, sem vício de iniciativa ou usurpação de competência, estando apto à tramitação.

II. IV - Da (In) Constitucionalidade Material

O controle de constitucionalidade material verifica a compatibilidade do conteúdo da norma com os valores, princípios e regras das Constituições Federal e Estadual. Segundo Paulo Bonavides, trata-se de um controle substancialmente político e interpretativo, pois examina a



adequação da norma aos princípios fundamentais da Constituição (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306).

Guilherme Sandoval Góes conceitua a inconstitucionalidade material como a desconformidade do conteúdo normativo com os valores constitucionais, comprometendo sua validade jurídica (MELLO, Cleyson de Moraes; GÓES, Guilherme Sandoval. *Controle de Constitucionalidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Processo, 2021, pp. 90-92).

No presente caso, ao instituir a Política Estadual de Atendimento aos Indivíduos com Cefaleias Primárias, o projeto de lei visa concretizar o direito fundamental à saúde, assegurando que as pessoas acometidas por esse tipo de condição neurológica recebam a devida atenção no âmbito das políticas públicas. Trata-se de medida de relevante interesse público, voltada à implementação de ações integradas que promovam a qualidade de vida e o cuidado adequado aos indivíduos que sofrem com cefaleias primárias, como a enxaqueca, frequentemente negligenciadas nos serviços de saúde.

A proposta fundamenta-se no **art. 6º da Constituição Federal**, que reconhece a saúde como direito social essencial, e no **art. 196**, que a consagra como direito de todos e dever do Estado, assegurado por políticas públicas voltadas à redução de riscos de doenças e agravos. A **Constituição Estadual**, no **art. 217**, reforça essa diretriz ao garantir o direito à saúde por meio de políticas preventivas e de acesso universal.

Ademais, a presente proposição não afronta o princípio da separação dos Poderes, uma vez que não implica a criação de nova estrutura administrativa, não interfere na organização interna da gestão da saúde pública estadual, tampouco impõe encargos indevidos ao Poder Executivo. Ao contrário, trata-se de medida que complementa as políticas públicas já existentes, contribuindo para a ampliação do acesso a informações qualificadas e ao tratamento adequado das cefaleias primárias no âmbito do Sistema Único de Saúde.

O STF reafirmou, no **RE 1333168/SP**, que normas estaduais na área da saúde não usurpam a competência do Executivo quando não interferem na organização administrativa, permitindo a atuação legislativa dos Estados na formulação de políticas públicas voltadas à saúde e à conscientização (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 03/10/2022, Primeira Turma, DJe 28/11/2022).

Assim, a proposição observa princípios constitucionais essenciais, como a dignidade da pessoa humana (**art. 1º, III da CF**), da igualdade (**art. 5º, caput da CF**), direito à saúde (**art. 196 da CF**), além da competência comum para a saúde e assistência pública (**art. 23, II da CF**).

Por isso, trata-se de proposta **materialmente constitucional**.



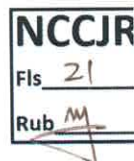
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



II.V - Da Legalidade, Juridicidade e Regimentalidade

No que concerne à juridicidade, verifica-se que a proposição está em plena conformidade com o ordenamento jurídico infraconstitucional, não havendo ilegalidades ou afrontas aos princípios do direito vigente.

Ao instituir a Política Estadual de Atendimento aos Indivíduos com Cefaleias Primárias, o projeto não impõe encargos desproporcionais ao Poder Executivo, configurando-se como norma de caráter diretivo, inserida no âmbito das políticas públicas orientadoras voltadas à promoção da saúde e à inclusão social.

Ademais, a proposta encontra respaldo na Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), a qual estabelece que a formulação e a execução de políticas públicas de saúde constituem dever do Estado, assegurando o acesso universal e igualitário às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. Conforme dispõe o art. 2º da referida norma, a saúde é reconhecida como um direito fundamental, cabendo ao Estado a adoção de medidas voltadas à redução de riscos e à garantia de acesso equitativo aos serviços de saúde.

O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que normas dessa natureza não configuram usurpação da iniciativa privativa do Poder Executivo, desde que não interfiram na organização administrativa do Estado. Tal orientação foi reafirmada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.333.168/SP (Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 03/10/2022, Primeira Turma, DJe 28/11/2022).

No que se refere à regimentalidade, verifica-se que a proposição seguiu regularmente o processo legislativo, observando os requisitos estabelecidos no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Em especial, foram respeitadas as disposições contidas nos arts. 165, 168 e 172 a 175, que tratam da iniciativa legislativa, da distribuição às Comissões Permanentes e da elaboração e emissão de pareceres pelas referidas comissões.

Ademais, a iniciativa parlamentar encontra amparo nos arts. 25 e 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso, os quais atribuem à Assembleia Legislativa competência para legislar sobre matérias de interesse estadual. A proposição, portanto, não afronta o princípio da separação dos poderes, estando plenamente apta à deliberação no âmbito legislativo.

É o parecer.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 1451/2024, de autoria do Deputado Elizeu Nascimento.

Sala das Comissões, em 13 de 05 de 2025.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1451/2024 – Parecer N.º 345/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 13 / 05 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator (a): Deputado (a) Thiago Silva

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 1451/2024, de autoria do Deputado Elizeu Nascimento.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	AA
Membros (a)	Thiago Silva