



Parecer nº 1142/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 1342/2023 que “Estabelece diretrizes para as políticas e ações em saúde sexual e reprodutiva direcionadas a adolescentes e jovens na rede pública estadual de saúde.”.

Autor: Deputado Paulo Araújo

**Apenso:**

Projeto de Lei nº 763/2024 de autoria do Deputado Valdir Barranco

Relator (a): Deputado (a) Diego Guimarães

**I – Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 24/05/2023 (fl. 02), sendo colocado em primeira pauta na mesma data e tendo seu devido cumprimento em 31/05/2023 (fl. 05v).

A proposição em referência visa estabelecer diretrizes para as políticas e ações em saúde sexual e reprodutiva direcionadas a adolescentes e jovens na rede pública de saúde.

O Autor da proposição assim expõe em sua justificativa:

De acordo com a OMS (Organização Mundial de Saúde) a adolescência ocorre entre os 10 e 19 anos de idade, sendo uma etapa do desenvolvimento humano marcada por mudanças significativas, pois é neste momento que o adolescente passa por várias transformações: físicas, psicológicas e emocionais. Esta fase é chamada de crise de identidade, um processo de construção de identidade sexual, ideológica e profissional. É a fase de transformações profundas no corpo, na mente e na forma de relacionamento social do indivíduo, mas também um período caracterizado por maiores responsabilidades e a definição do futuro profissional. Logo, é de fundamental importância que o jovem tenha uma estrutura social que dê suporte para o seu desenvolvimento integral, uma vez que vários são os desafios e as mudanças próprias desse período, no qual muitos adolescentes podem incorrer em comportamentos de risco, tornando-se vulneráveis. Nesta fase, as manifestações da sexualidade tornam-se mais evidentes, onde muitas vezes, manifestam-se através de práticas sexuais inseguras, podendo tornar-se um problema na vida do jovem. Para que esse período possa ser saudável, é necessária uma ação educativa visando a redução de riscos aos quais esse segmento populacional encontra-se exposto. Podemos elencar como riscos a gravidez precoce, as doenças sexualmente transmissíveis, o uso abusivo de álcool e de drogas, os acidentes e as diferentes formas de violência. Sendo assim, há a necessidade de orientar aos adolescentes e suas famílias em questões relacionadas à sexualidade na adolescência, através de políticas públicas e programas de atenção à saúde sexual e reprodutiva com vistas à uma conduta saudável e um comportamento responsável dessa população. Isto porque, além das IST e HIV/AIDS, a gravidez na adolescência se apresenta como



um dos maiores temas de debates sociais e de saúde pública no Brasil. As taxas de gravidez entre esta faixa etária são alarmantes e, muitas vezes, estampam a ineficiência e insuficiência das ações de prevenção da saúde voltadas o público adolescente e infantil. Vale destacar que a ocorrência de uma gestação nesta fase modifica todos os setores e papéis já estabelecidos na vida da adolescente, pois a mesma precisa lidar com mudanças e exigências familiares e sociais, além das diversas mudanças físicas decorrentes da gestação. Nesse contexto, é notória a importância da escola nestas ações para estímulo da educação em saúde sexual e reprodutiva voltada aos adolescentes, já que é um ambiente com grande concentração de jovens e no qual os mesmos passam a maior parte de seus dias e o local onde se sentem acolhidos, tendo a possibilidade de criar vínculos de confiança e de identificação com os colegas. Sob esta perspectiva é que apresento o presente Projeto de Lei, cujo é dotar o Estado de política públicas e ações de prevenção à gravidez precoce e de atendimento à adolescente grávida, tais como realização de campanhas, assistência ginecológica e durante o pré-natal, parto e puerpério, além de acompanhamento psicológico. Prevê, ainda, a flexibilização do horário escolar para adequá-lo às exigências da gravidez e da maternidade. No mais, acresce sobre a saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens como um todo, 2 Projeto de lei - 65e9wmir Estado de Mato Grosso Assembleia Legislativa uma vez que não apenas o número de casos de gravidez precoce tem aumentado, mas também o de infecções pelo vírus do HIV e o de outras infecções sexualmente transmissíveis. Há um projeto de conteúdo semelhante na Assembleia Legislativa do Acre de autoria do Deputado Fagner Calegário (Podemos). Assim, no intuito de mobilizar os Poderes do Estado através de ações educativas como ferramentas de fomento à educação social e reprodutiva, com vistas à sensibilização dos jovens e adolescente acerca da autonomia e da responsabilidade destes com seu próprio corpo e assim haja o desenvolvimento saudável de sua sexualidade, peço o apoio dos nobres pares para a aprovação desta matéria.

Uma vez cumprida a primeira pauta, a proposição foi encaminhada para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, em 01/06/2023. A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 14-24), tendo sido aprovado em 1.<sup>a</sup> votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 30/04/2024 (fl. 24v).

Após a 1.<sup>a</sup> votação foi apensado à presente proposição, o Projeto de Lei nº 763/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco, na sequência a proposição seguiu para cumprimento da 2.<sup>a</sup> pauta no dia 08/05/2024, com seu término ocorrendo em 22/05/2024. Posteriormente, em 23/05/2024 os autos foram enviados para à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social que exarou parecer pela prejudicialidade da proposição apensada (fls. 26-31).

Ato contínuo, em 09/09/2024 os autos foram encaminhados a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, tendo a esta aportado na mesma data, conforme à fl. 31v.

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 – Da (s) Preliminar (es)**

No decorrer da tramitação da proposição legislativa em questão, foi apensado o Projeto de Lei nº 763/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco, que restou prejudicado nos termos dos artigos 194 e 195 do Regimento Interno, estando, portanto, o presente projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

### **II. II. - 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, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

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.

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, em seu corpo:

Art. 1º Fica estabelecida diretrizes para as políticas e ações em saúde sexual e reprodutiva direcionadas a adolescentes e jovens na rede pública de saúde.

Parágrafo único. Na implementação de políticas e ações em saúde sexual e reprodutiva direcionadas a adolescentes e jovens na rede pública de saúde, serão observadas as seguintes diretrizes:



I - divulgação de informações relacionadas com a sexualidade e a vida reprodutiva que contribuam para que adolescentes e jovens possam tomar decisões saudáveis relativamente a sua vida sexual;

II - desenvolvimento de ações educativas, integradas à escola, relacionadas com os direitos sexuais e reprodutivos, as opções de métodos anticoncepcionais, os riscos de infecções sexualmente transmissíveis e as formas para sua prevenção, os riscos da gravidez na adolescência e outros temas importantes para esse público;

III - divulgação de dados sobre gravidez na adolescência no Estado;

IV - divulgação de informações sobre técnicas de reprodução assistida, respeitando a vontade desse público de ter filhos;

V - promoção da orientação de adolescentes e jovens, bem como de seus pais e familiares, na prevenção da violência doméstica e sexual;

VI - promoção da qualificação profissional para atender adolescentes e jovens na rede pública de saúde;

VII - ampliação do acesso de adolescentes e jovens aos serviços de saúde, garantindo a integralidade no atendimento, sem discriminação, e respeitando sua privacidade;

VIII - ampliação da oferta de testes rápidos e de aconselhamento sobre sífilis, o Vírus da Imunodeficiência Humana - HIV - e a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - Aids -, com especial atenção aos adolescentes e jovens que apresentam maior vulnerabilidade à infecção pelo HIV;

IX - desenvolvimento de estratégias para aumentar a cobertura vacinal contra a hepatite B e contra o Papilomavírus Humano - HPV; e,

X - garantia de assistência nos serviços de saúde aos agravos por abortamento inseguro, assegurando a proteção das adolescentes e jovens contra qualquer tipo de discriminação.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### 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.

“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; 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. *Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933.*”.



O parágrafo único do art. 22 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. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 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 COMPETÊNCIA 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. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 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, quanto pela usurpação ou falta de competência dos entes federados.

(...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio



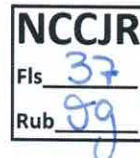
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados.

(...) dimensões da inconstitucionalidade formal, quais sejam: inconstitucionalidade formal propriamente dita (vícios do processo legislativo) e inconstitucionalidade formal orgânica (vícios da repartição de competências dos entes federativos).

(...).

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)."*

Ademais, depreende-se que a matéria em questão, se encontra no âmbito da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, nos termos do artigo 24, XII da Constituição Federal:

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

(...)

XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde**.

(...)

Além disso, vale ressaltar que a propositura não remodela ou cria novas atribuições aos órgãos do Poder Executivo, razão pela qual a proposição não possui reserva de iniciativa, podendo os integrantes do Parlamento iniciar o processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61, da Constituição Federal, de reprodução compulsória pelos Estados Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição Estadual o reproduziu em seu artigo 39.

Logo, restando observadas as competências Constitucionais para a propositura, tramitação e objeto, dentre outras, resta **formalmente constitucional** a proposição.

#### II.IV - Da Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes e relevantes considerações:

“O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político.

(...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.

*(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)."*



Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando a obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à constitucionalidade material:

“(...) inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)”

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 90/92).”.

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...) Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.fls. 91-92)

No que diz respeito à **constitucionalidade material**, tem-se que a propositura visa resguardar direito social previsto no art. 6º da nossa Constituição Federal, qual seja a saúde, especificamente as ações em saúde sexual e reprodutiva direcionadas a adolescentes e jovens na rede pública de saúde, vejamos:

**Art. 6º São direitos sociais** a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)



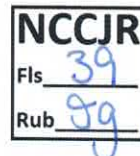
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCRJ

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



E ainda nossa Carta Magna assegura a criação de programas de prevenção e atendimento especializado à saúde para as pessoas, vejamos:

**Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar** à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à **saúde**, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Ademais, as diretrizes I, II, III e IV promovem o direito à informação (Art. 5º, XXXIII CF/88; Art. 16 CE/MT) e à educação (Art. 205 CF/88; Art. 234 CE/MT), especificamente no tocante à saúde sexual e reprodutiva, essencial para a tomada de decisões conscientes por adolescentes e jovens. Assim sendo, entende-se que integração com a escola está em consonância com abordagens modernas de saúde pública.

Portanto, a proposta não viola o disposto no caput do artigo 2º da Constituição Federal, bem como o artigo 9º da Constituição do Estado de Mato Grosso, e outros dispositivos, sendo, portanto, **materialmente constitucional**.

#### **II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.**

Quanto à juridicidade, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.

A proposição estabelece diretrizes, de natureza programática, para políticas públicas estaduais, estando em harmonia com normas gerais da Lei nº 8.080/1990 - **Lei Orgânica da Saúde**, nem com o **Estatuto da Criança e do Adolescente** (Lei nº 8.069/1990). As diretrizes propostas buscam detalhar e orientar a implementação, no âmbito estadual, de direitos e políticas já previstos em âmbito federal e constitucional, respeitando a estrutura do SUS.

A menção à integração com a escola (art. 1º, Parágrafo único, II) é compatível com a colaboração entre sistemas de saúde e educação. A abordagem de temas como métodos anticoncepcionais, ISTs, gravidez na adolescência, violência sexual e abortamento inseguro (art. 1º, Parágrafo único, II, V, VIII, IX, X) está alinhada às políticas nacionais de saúde sexual e reprodutiva e aos direitos humanos.

Quanto à regimentalidade, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à iniciativa das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175.



Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões atentatórias ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Casa de Leis que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

É o parecer.

### III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei nº 1342/2023, de autoria do Deputado Paulo Araújo e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei nº 763/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco em razão do apensamento.

Sala das Comissões, em 25 de 11 de 2025.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 1342/2023 (Apenso PL nº 763/2024) – Parecer nº 1142/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 25 / 11 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator (a): Deputado (a) Thiago Guimarães

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei nº 1342/2023, de autoria do Deputado Paulo Araújo e pela <b>prejudicialidade</b> do Projeto de Lei nº 763/2024, de autoria do Deputado Valdir Barranco em razão do apensamento.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	