



Parecer N.º 479/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 1061/2024 que “Institui a Rede Estadual de Ajuda Humanitária”.

Autor: Deputado Faissal

Relator (a): Deputado (a) Thiago Silva

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 22/05/2024 (fl. 02), tendo sido incluída na 1ª pauta na mesma data e ocorrido seu cumprimento na data de 05/06/2024 (fl. 05v).

O projeto em referência visa instituir a Rede Estadual de Ajuda Humanitária.

O Autor em justificativa informa:

Este projeto de lei visa estabelecer uma estrutura coordenada para a atuação dos órgãos estaduais em situações de crise humanitária, aprimorando o atendimento do Governo em situações extremas e permitindo uma resposta célere e organizada em crises.

A iniciativa promoverá ações de respostas rápidas e humanitárias tanto em Mato Grosso quanto em outros estados da Federação. A crise recente no Rio Grande do Sul exemplifica a necessidade de um mecanismo eficiente para facilitar ações sociais de caráter emergencial.

É notório que adversidades, muitas decorrentes de desastres ambientais ou violações de direitos humanos, são uma realidade inevitável. Embora não desejemos enfrentar tais situações, é imprescindível estarmos preparados.

Assim como a inovadora Lei nº 21.981/2024, recentemente promulgada no Estado do Paraná, esta proposta se revela como um meio eficiente para promover ações de cunho social, podendo contar inclusive com participação de organizações da sociedade civil na execução das medidas, em ações como campanhas de arrecadação e criação de mecanismos para facilitar doações.

Dado seu caráter oportuno e fundamental para a segurança e bem-estar da população, submeto este projeto de lei à apreciação desta Casa Legislativa, confiando no apoio dos respeitáveis Pares para sua aprovação.



Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social em 06/06/2024 (fl. 05v). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 15-23), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 12/03/2025 (fl. 23v).

Na sequência a proposição cumpriu 2.^a pauta do dia 19/03/2025 a 02/04/2025 (fl. 23v). Em 03/04/2025, os autos foram encaminhados a esta Comissão, e recebido no dia 04/04/2025, conforme consta na folha 23v.

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, 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:

Art. 1º Fica instituída a Rede Estadual de Ajuda Humanitária, com o objetivo de prestar assistência emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de crises humanitárias.

Parágrafo único A Rede Estadual de Ajuda Humanitária promoverá ações de resposta emergencial de caráter humanitário, inclusive para enfrentamento de situações de emergência e calamidade pública decretadas por outros Estados da Federação.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - ajuda humanitária: toda e qualquer ação que contribua, de forma imediata e eficaz, para prevenir, proteger, preparar, evitar, reduzir o sofrimento e auxiliar pessoas em situações de emergência, calamidade pública, risco iminente ou grave ameaça à vida, saúde, ou garantia dos direitos humanos ou humanitários, e situação de vulnerabilidade;

II - crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, conflito armado, calamidade de grande proporção, desastre ambiental ou grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário;

III - situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, com risco iminente ou grave ameaça à vida, saúde, ou garantia dos direitos humanos e humanitários;

IV - proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e mitigar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal e social que impliquem violação dos direitos humanos.

Art. 3º Consideram-se medidas de assistência emergencial:

I - proteção social;

II - garantia dos direitos humanos;

III - proteção dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, bem como de outros grupos sociais vulneráveis;

IV - logística e distribuição de insumos;

V - doações de alimentos, medicamentos e outros itens de primeira necessidade;

VI - atenção e cuidado à saúde;

VII - segurança pública.

Art. 4º A Rede Estadual de Ajuda Humanitária atuará em cooperação com as Secretarias competentes pela defesa dos direitos humanos, promoção da política de assistência social e a Superintendência de Proteção e Defesa Civil, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Executivo.



Art. 5º Para promoção das medidas de que trata o art. 3º desta Lei, os órgãos e entidades poderão formalizar acordos de cooperação, termos de fomento ou termos de colaboração com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades relevantes na defesa dos direitos humanos.

Art. 6º A Rede Estadual de Ajuda Humanitária poderá promover campanhas de arrecadação permanentes, atuando como intermediadora entre doadores e destinatários em situação de vulnerabilidade.

Art. 7º A parceria público-privada, por meio da participação de organizações da sociedade civil e empresas, deverá ser fomentada pela Rede Estadual de Ajuda Humanitária, que poderá utilizar mecanismos para facilitar a realização de doações e fomentar o desenvolvimento de projetos para situações de crise humanitária.

Art. 8º A execução das medidas de assistência emergencial estará sujeita às disponibilidades orçamentárias e financeiras anuais, sendo de responsabilidade orçamentária do órgão ou entidade que propôs a medida.

Art. 9º As informações relativas à execução de recursos destinados a medidas de assistência emergencial previstas nesta Lei deverão receber ampla transparência, com obrigatoriedade de sua divulgação em sítios oficiais na rede mundial de computadores no prazo de dez dias úteis após sua realização.

Art. 10 Qualquer cidadão poderá representar junto aos órgãos de controle interno e externo e ao Ministério Público contra irregularidades relacionadas a medidas de assistência emergencial previstas nesta Lei.

Art. 11 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es)

Compulsando os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006. Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II.III – Da 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;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



(...)

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 Estados-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 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).”.

A proposta legislativa respeita os princípios e regras da Constituição Federal, estando em consonância com as competências legislativas concorrentes previstas nos artigos 23, inciso II, e 24, inciso XII da Carta Magna. A matéria trata de proteção social, assistência em situações emergenciais e defesa de direitos humanos, temas que se inserem na competência comum entre a União, os Estados e os Municípios, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e **assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

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

(...)

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



(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Isto posto, a competência estadual é suplementar, cabendo à União a edição de normas gerais. Destarte, como não existe legislação federal específica que vede o objeto da propositura, entende-se que o tema estaria dentro da competência legislativa estadual para instituí-lo. Dito isso, fica evidente que pode o Estado exercer sua competência legislativa suplementar para tratar da matéria alvo da proposição em comento, não havendo, portanto, que se falar em inconstitucionalidade.

Assim, a iniciativa parlamentar se mostra adequada à luz do artigo 61, da Constituição Federal, e do artigo 39 da Constituição Estadual, não criando atribuições diretas para o Executivo sem a devida previsão legal ou geração de despesas obrigatórias, o que resguarda a harmonia entre os Poderes, *in litteris*:

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.

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 que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

Art. 25. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

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.



Portanto, o projeto **respeita os requisitos de competência, iniciativa e procedimento legislativo**, sendo **formalmente constitucional**.

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 (in) 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). Grifos nossos.



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 contencioso 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)

Quanto à constitucionalidade material, no caso da propositura que institui a **Rede Estadual de Ajuda Humanitária**, sua análise material revela **pleno alinhamento com diversos preceitos constitucionais**.

Busca atender pessoas em situação de **vulnerabilidade social e humanitária**, em contextos de calamidade, emergência ou violação de direitos fundamentais. Essa finalidade está diretamente associada ao **princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1.º, III, da CF)**, que é um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Ao prever ações de assistência emergencial, o projeto dá efetividade a **direitos sociais (Art. 6.º da CF)**, como a saúde, a assistência aos desamparados e a segurança. Além disso, cumpre o dever do Estado em **prover proteção social (Art. 23, II e X, da CF)**, o que está em consonância com as competências comuns da União, Estados e Municípios para cuidar da assistência pública.

A proposta ainda se sustenta na **efetivação dos direitos humanos**, com medidas específicas voltadas à proteção de grupos vulneráveis, como crianças, adolescentes e populações em risco. O texto da Constituição valoriza a **prevalência dos direitos humanos** como fundamento da atuação interna e internacional do Brasil (Art. 4.º, II, CF).

Por isso, o projeto não afronta princípios constitucionais; ao contrário, reforça valores essenciais da Constituição Federal ao promover a proteção de direitos fundamentais, o combate à desigualdade e a resposta humanitária. Trata-se, portanto, de uma proposta **materialmente constitucional**, em conformidade com os fins e competências do Estado.



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.

Assim, não se observa qualquer afronta à legislação infraconstitucional vigente. O projeto respeita os princípios da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, e resguarda o interesse público, especialmente ao prever mecanismos de cooperação com a sociedade civil e transparência na execução orçamentária.

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 do mencionado Regimento Interno.

Em face de todo o exposto, **não** vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal e Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Casa de Leis que caracterizam 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 N.º 1061/2024, de autoria do Deputado Faissal.

Sala das Comissões, em 27 de 05 de 2025.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 1061/2024 – Parecer N.º 479/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 27 / 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 1061/2024, de autoria do Deputado Faissal.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	