



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 08
Rub. 94

Parecer n.º 890/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 509/2019, que “Dispõe sobre a utilização de “drones” para fiscalização da Polícia Ambiental no Estado.”

Autor: Deputado Romoaldo Júnior

Relator: Deputado

*Romoaldo Júnior*

### **I - Relatório**

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 14/05/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 16/10/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 24/10/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 25/10/2019, nela aportando na mesma data, tudo conforme as fls. 02/07v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 509/2019, de autoria do Deputado Romoaldo Júnior conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, dentro prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

O Autor apresentou sua justificativa, com seguinte fundamentação:

*“O presente projeto de lei tem por finalidade viabilizar um novo método de fiscalização e monitoramento de grandes áreas pela Polícia Ambiental, garantindo assim maior economia e controle na atuação dos policiais ambientais, visto que o atual quadro de funcionários nesta área não é suficiente para fiscalizar todos os locais de forma precisa, principalmente quanto a fiscalização de caça. Certamente o drone auxiliará na medição de áreas de desmatamento, fiscalização de caça e de poluição sonora em locais públicos através de imagens em tempo real, já que o mesmo chega a percorrer 90 quilômetros por hora a uma altura de 500 metros de seu operador. O equipamento já está sendo utilizado em diversos estados e tem contribuído na intensificação da fiscalização pela Polícia Ambiental. Sendo assim, é de extrema importância que possamos progredir tanto economicamente como tecnologicamente, na execução dos trabalhos da Polícia Ambiental, a fim de torná-lo mais eficaz.”*

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Segurança Pública e Comunitária, que exarou parecer de mérito favorável, o qual foi aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 15/10/2019.



Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

## II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei tem por escopo autorizar a utilização de drones para monitoramento no auxílio na fiscalização da Polícia Ambiental no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O artigo 1º da propositura assim dispõe:

*Artigo 1º - Fica autorizada a utilização de drones para monitoramento e auxílio na fiscalização da Polícia Ambiental em todo o território do Estado de Mato Grosso.*

Posto isso, pode inferir que a proposta, se enquadra no conceito de **lei meramente autorizativa, que, segundo José Afonso da Silva é a lei que "não tem mais do que o sentido de uma indicação ao chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio"** (Processo constitucional de formação das leis. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 333).

A edição de uma lei autorizativa se caracteriza como clara afronta ao princípio da divisão de poderes e de competências entre o Executivo, Legislativo e Judiciário, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e 9º da Constituição Estadual. Alega-se que se o Poder Legislativo **pudesse autorizar**, de outro lado, **poderia não autorizar**, o que colocaria o Poder Executivo em situação de insegurança e sujeição.

A **lei autorizativa** só é concebível quando, por previsões constitucionais, o Poder Executivo, para realizar determinada atividade, deve **pedir autorização ao Legislativo, nos termos do artigo 25, inciso X, bem como do artigo 26, inciso III, XI, XII, XX e XXII da Constituição Estadual**, dentre outros casos.

A União, visando a coibir projetos de leis autorizativos, no âmbito federal, editou o Decreto 4.176 de 28 de março de 2002, que proíbe expressamente esse tipo de projeto de lei, conforme se vê no disposto em seu artigo 10:

*“O projeto de lei não estabelecerá autorização legislativa pura ou incondicionada”.*



ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 30
Rub. 00

Ademais, lei autorizativa gera uma falsa sensação de direito. Na sua maioria, os cidadãos não diferenciam a natureza jurídica das leis publicadas pelos entes federativos. Há um consenso de que toda lei deve ser cumprida – o que está correto, dada a força imperativa da lei.

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que as normas autorizativas padecem de vício de inconstitucionalidade, conforme demonstrado na ADI n.º 2.721/ES, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual, de iniciativa parlamentar, que autorizava o Executivo a instalar circunscrições regionais de trânsito em determinados municípios.

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto no voto do Desembargador Relator Guiomar Teodoro Borges, na ADI 137443/2009, destacando que a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa implica verdadeira imposição, ainda que seja a proposta meramente autorizativa:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidade jurídica.*

*(ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011).”*

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados editou a Súmula de Jurisprudência n.º 1, com a seguinte ementa:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 11
Rub. 91

*Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional.*

Assim, ao conceder “autorização” ao Poder Executivo para exercer ato de competência privativa do Governador do Estado torna a matéria inconstitucional, pois o fato de se cuidar de lei meramente autorizativa não elide, suprime ou elimina a sua inconstitucionalidade pois ela invade a esfera administrativa alcançando atos ligados à atividade típica da Administração Pública, logo de iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme dispõe o parágrafo único, alínea “d”, artigo 39, da Constituição do Estado de Mato Grosso. Vejamos:

*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.*

*Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:  
(...)*

*d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.*

No artigo 39º, parágrafo único, inciso II, letra "d", da Carta Estadual, erigido em conformidade com o princípio da simetria (em sintonia com o disposto no art. 61, §1º, II, da CRFB) estabelece que são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual as leis que disponham sobre a **criação, estruturação e atribuições** das secretarias e órgãos da administração pública, onde inclui-se a proposta, pois versa sobre a criação de um órgão, Clínica Escola do Autista, vinculado a estrutura do Poder Executivo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade de projetos de lei que impliquem criação de novas atribuições ao Poder Executivo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, e). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembleia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência*



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 12
Rub. 20

*reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo.*

*(STF - ADI: 2417 SP, Relator: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 03/09/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 05-12-2003 PP-00018 EMENT VOL-02135-06 PP-01092)*

*Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas "c" e "e", da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016)"*

Face as considerações aduzidas é possível concluir que a proposta contraria o princípio da divisão de poderes e de competências entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que o poder constituinte originário estabeleceu como bases da democracia representativa.

Assim, considerando esse entendimento o instrumento certo para tal proposta seria a indicação, prevista no art. 154, inciso VII do Regimento Interno desta casa de leis.

Desta forma em que pese à relevância da matéria, a proposição fere normas constitucionais, por vício de iniciativa.

É o parecer.



### III – Voto do Relator

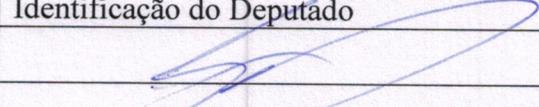
Pelas razões expostas, que evidenciam **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**, voto **contra** a aprovação do Projeto de Lei n.º 509/2019 de autoria do Deputado Romoaldo Júnior.

Sala das Comissões, em 18 de 11 de 2019.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 509/2019 - Parecer n.º 890/2019
Reunião da Comissão em 18/11/2019
Presidente: Deputado Romoaldo Júnior
Relator: Deputado Sílvio Júnior.

Voto Relator
Pelas razões expostas, que evidenciam <b>inconstitucionalidade por vício de iniciativa</b> , voto <b>contra</b> a aprovação do Projeto de Lei n.º 509/2019 de autoria do Deputado Romoaldo Júnior.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	