

Parecer n.º 168/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 804/2020 que “Dispõe sobre a utilização de veículo aéreo não tripulado, drones, para fiscalização da Polícia Militar Ambiental e Corpo de Bombeiros do Estado de Mato Grosso na execução de suas atividades de atuação combatendo focos de calor e incêndios”.

Autor: Deputado Dr. Gimenez.

Relator (a): Deputado (a)

Delegado Claudinei

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 16/09/2020, sendo colocada em segunda pauta no dia 19/05/2021 tendo seu devido cumprimento no dia 09/06/2021, após, foi encaminhada para esta Comissão e nela aportada em 10/06/2021, tudo conforme as folhas n.º 02/13v/14/v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 804/2020, de autoria do Deputado Dr. Gimenez, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos.

O projeto em referência alude, em linhas gerais, sobre a utilização de veículo aéreo não tripulado, drones, para fiscalização da Polícia Militar Ambiental e Corpo de Bombeiros do Estado de Mato Grosso na execução de suas atividades de atuação combatendo focos de calor e incêndios.

O Autor da propositura apresenta a seguinte justificativa:

“Os drones são ferramentas de apoio que podem ser cruciais em incêndios florestais de grande escala, que tendem a ficar fora de controle rapidamente e que colocam em risco os profissionais das equipes de resgate e de combate ao fogo.

Há pouco tempo de reação entre o começo do fogo e o momento em que se torna incontrolável. Os drones conseguem oferecer aos bombeiros uma visão panorâmica do terreno e, além disso, os ajudam a determinar para onde o fogo deve se mover em seguida. Isso permite que os profissionais que atuam em seu combate possam tomar decisões rápidas e assertivas sobre o deslocamento da equipe de brigadistas e, se necessário, da evacuação de comunidades que possam ser impactadas.



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

NCCJR
Fis <u>16</u>
Rub <u>mg</u>

Além disso, os drones voam em altitudes mais baixas que os helicópteros e navegam em espaços apertados ou perigosos, fornecendo uma imagem mais sutil da situação. Com recursos de imagem térmica, eles podem localizar pontos quentes em uma cena de incêndio em segundos e ver pessoas presas mesmo em áreas de fumaça espessa. Os veículos aéreos não tripulados podem ser utilizados pelas equipes de Corpo de Bombeiros desde o planejamento de ação para conter as queimadas até para o mapeamento do dano após o incidente.

Desta forma a presente proposição visa auxiliar o Poder Público, especialmente os nobres profissionais que arriscam suas vidas no combate a incêndios florestais, sobretudo na região do nosso Pantanal, que infelizmente está sendo dizimado pelo fogo neste ano de 2020.

Outro ponto positivo do presente Projeto de Lei visa a suprir a falta do atual quadro de policiais militares ambientais nesta área, os quais, atualmente, não está suficiente para fiscalizar todos os locais de forma precisa, principalmente quanto a fiscalização de caça e queimadas e também de pesca predatória.

Certamente o drone auxiliará na medição de áreas de desmatamento, fiscalização de caça, controle de queimadas e de pescas predatórias através de imagens em tempo real, já que existem no comércio drones que podem percorrer 90 quilômetros por hora a uma altura de 500 metros de seu operador”.

(...).

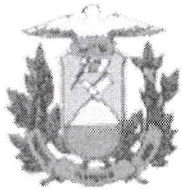
Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Recursos Minerais que exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado por este Parlamento em 1.ª votação na Sessão Plenária do dia 12/05/2021.

Após, 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 objetiva, nos termos do seu **art. 1º**¹, autorizar o Poder Executivo, por meio da Polícia Militar Ambiental e Corpo de Bombeiros do Estado de Mato Grosso a utilizar veículo aéreo não tripulado, drones, para fiscalizar e executar suas atividades de atuação, no combate a focos de calor e incêndios.

Pela leitura do dispositivo, não resta dúvida que a proposta padece do vício de inconstitucionalidade, pois 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).

No âmbito desta Casa de Leis é prevista no Regimento Interno (Resolução n.º 677 de 20 de dezembro de 2006) em seu art. 154, inciso VII, a indicação que é o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo.

Com efeito, impede destacar aqui o real sentido de Lei, conforme ensinamentos de **Miguel Reale**:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo, com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, somente a lei, em seu sentido próprio é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito².

A lei é um instrumento de constituição de direito, a proposta em si não institui direito, mas confere apenas ao Poder Executivo uma autorização, também não possui a obrigatoriedade, uma das características da Lei, sob pena de ser uma lei inócua. A lei, enquanto norma genérica, abstrata, imperativa e coercitiva, não admite simples concessões.

Frisa-se, não é necessário que a lei autorize ou determine ao Poder Executivo fazer aquilo que, naturalmente, encontra-se dentro de sua esfera de decisão e ação.

Para clarear, ainda mais, a questão, transcreve-se importante trecho de estudo produzido no âmbito da Câmara dos Deputados:

“Nesse sentido, a apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, fazendo com que seja

¹Art. 1º Art. 1º Fica **autorizada** o Poder Executivo, por meio da Polícia Militar Ambiental e Corpo de Bombeiros do Estado de Mato Grosso a utilizar veículo aéreo não tripulado, drones, para fiscalizar e executar suas atividades de atuação, no combate a focos de calor e incêndios.

²REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27 ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.163.



aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar determinada ação.”³

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.

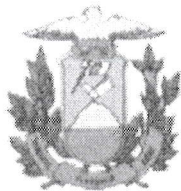
No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça possui o mesmo entendimento, conforme exposto na ADI 137443/2009:

“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.

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

Sobre o tema, 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:

³ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf



“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.”

Além disso, as leis autorizativas se caracterizam como clara intromissão ao princípio da separação 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.

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 à força imperativa da lei.

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.

Frise-se, ainda, que os projetos de lei autorizativos constituem mera sugestão e, por isso, são inconstitucionais e injurídicos, por tratarem de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo e por não conterem um comando obrigatório, nada acrescentando ao ordenamento jurídico.

Dessa forma, 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 esta 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.

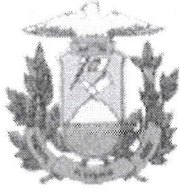
Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

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

Demais disso, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de norma meramente autorizativa será considerado inconstitucional, de plano, por conter vício de iniciativa. Vício esse,

5



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

NCCJR
Fis <u>20</u>
Rub <u>ng</u>

que não pode ser sanado nem pela sanção do Poder Executivo, conforme jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal - STF:

“A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula 5/STF.” [ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007.] = ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011.

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por “*proposição autorizativa*”. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

Portanto, forte nas razões alhures declinadas, em que pese à relevância da matéria a proposta fere normas constitucionais, por macular regra expressa de processo legislativo atinente à iniciativa.

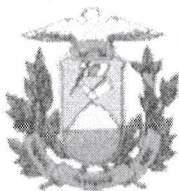
É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidência a **inconstitucionalidade por vício de iniciativa** voto **contrário** a aprovação do Projeto de Lei n.º 804/2020, de autoria do Deputado Dr. Gimenez.

Sala das Comissões, em 05 de 04 de 2022.

6



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 804/2020 – Parecer n.º 168/2022
Reunião da Comissão em <u>05 / 04 / 2022</u>
Presidente: Deputado <u>Deputado Val Rosco</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>Deputado Claudinei</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidência a inconstitucionalidade por vício de iniciativa voto contrário a aprovação do Projeto de Lei n.º 804/2020, de autoria do Deputado Dr. Gimenez.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	<u>[Signature]</u>
Membros (a)	<u>[Signature]</u>
	<u>[Signature]</u>
	<u>[Signature]</u>
	<u>[Signature]</u>
	<u>[Signature]</u>
	<u>[Signature]</u>