NCCJR
Fls 21
Rub

Parecer n.º 1419/2021/CCJR

Referente ao Projeto de Lei Complementar n.º 22/2021 que "Permite a função de piloto e copiloto de aeronaves, aviões e helicópteros serem exercidas tanto por oficiais quanto por praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar no âmbito do Estado de Mato Grosso.".

Autor: Deputado Elizeu Nascimento.

Relator (a): Deputado (a) Faissal.

I – Relatório

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei Complementar n.º 22/2021, de autoria do Deputado Elizeu Nascimento, que permite a função de piloto e copiloto de aeronaves, aviões e helicópteros serem exercidas tanto por oficiais quanto por praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar no âmbito do Estado de Mato Grosso.

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 12/05/2021, sendo colocada em primeira pauta no dia 19/05/2021, tendo seu devido cumprimento no dia 16/06/2021 (fls. 02 e 06/verso).

Ato contínuo, a proposição foi encaminhada à Comissão Especial que, pelo parecer encartado nos autos (fls. 07 a 20), opinou pela aprovação, tendo esta sido aprovada em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 01/12/2021.

Em sua justificativa, o Autor da proposição assim expõe:

> *"A presente proposição tem por escopo conferir a legalização aos Oficiais e Praças das Corporações Militares do Estado do Estado de Mato Grosso, a permissão para exercerem a função de piloto e copiloto de aeronaves, aviões e helicópteros, desde que estejam devidamente habilitados pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, bem como capacitados para desenvolverem a atividade, haja vista que atualmente apenas os oficiais são autorizados a atuarem como pilotos de aeronaves, aviões e helicópteros.*
>
> *Partindo desta premissa é necessário fazer as considerações que seguem: Considerando que a Administração Pública de qualquer dos poderes, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, deve obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;*

NCCJR
Fls 22
Rub

Considerando; que o plano atual de Governo do Estado de Mato Grosso, tem como ideia central priorizar o enxugamento da máquina pública, entregar eficiência a população, cumprir com os princípios da economicidade, e adotar medidas mais oportunas, convenientes e eficientes, prevalecendo, por sua vez, a melhor gestão dos recursos públicos; Considerando; que nas Corporações Militares do Estado de Mato Grosso, existem praças da Policia Militar (PMMT) do Corpo de Bombeiros Militar (CBMMT) nas graduações que vão desde Soldados, Cabos, Sargentos até Sub. Tenentes - já regularmente habilitados e qualificados pela Agência Reguladora de Aviação Civil (ANAC) - com horas de voos registradas e comprovadas em ambas aeronaves (avião e helicóptero) ou seja, aptos a atuarem como pilotos de aeronaves que, ao contrário dos oficiais, custearam os cursos de habilitação e qualificação, com recursos próprios;

Considerando; que, até o momento, os pilotos praças não estão permitidos de pilotarem as aeronaves das duas Corporações Militares, por questões de administração interna meramente formais por conta de vaidade de alguns oficiais. Considerando que; a ANAC é o órgão Federal responsável por normatizar e supervisionar a atividade de aviação civil no Brasil, inclusive as operações especiais de aviação pública. Considerando que; não existem no escopo das legislações técnicas da aviação civil, nem mesmo nos estatutos nos regulamentos disciplinares da Instituição Militar, dispositivos legais para impedir a atividade técnica de primeiro piloto em comando e segundo piloto em comando na condução da aeronave. Os requisitos mencionados na legislação estão relacionados a critérios técnicos estabelecidos segundo a função a ser exercida, sendo que o primeiro requisito é SER AGENTE PÚBLICO. Vale salientar que; a LEI COMPLEMENTAR Nº 655, DE 10 DE MARÇO DE 2020 - DOEAL/MT DE 11.03.20 E DO 12.03.20, preleciona em seu Art. 47-A, situações que será considerado abuso; ou assedio moral, bem como, arbitrário quando:

Art.47-A III - privação de informações, treinamentos, cursos técnicos, profissionais, ou superiores que sejam necessários ao desempenho de suas funções ou úteis a sua vida funcional. Desta forma, privar o agente Público Militar que possui todos os cursos necessários para pilotar aeronaves, por não ser Oficial, entra em rota com princípios constitucionais, como isonomia, legalidade, moralidade, e eficiência. Considerando que; o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC, Intitulado "Requisitos para operações especiais de aviação pública, não prevê critério de hierarquia ou antiguidade relacionada ao posto ou graduação, tão somente, trata de requisitos técnicos, considerados a partir da experiência na função, e, por conseguinte, não faz qualquer distinção entre oficiais ou praças da corporação de bombeiros ou polícia militar, nem de delegados ou agentes da polícia civil. Considerando que outros Estados da Federação, segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, dentre as Organizações de Aviação de Segurança Pública - OASP do Brasil, mantém praças voando em suas organizações, como primeiro piloto em comando, e piloto segundo em comando, a exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, SAOA - Subsecretaria Adjunta de Operações Aéreas e GAM da Polícia Militar do Rio de Janeiro, Maranhão CTA - Centro Tático Aéreo, Amapá GTA - Grupamento Tático Aéreo, o Estado do Rio Grande do Norte - Centro Integrado de Operações Aéreas, Recife GTA - Grupamento Tático Aéreo. E, recentemente o Estado de Goiás autorizou que Praças da Polícia Militar

NCCJR
Fls 23
Rub

e Corpo de Bombeiros, podem exercer a função de pilotos de aeronave, conforme Portaria 28/2019 - SECAMI, tendo em vista o que consta no Processo nº 201900015000540, Por derradeiro o Estado de Santa Catarina também autorizou os Praças Militares a pilotarem aviões e helicópteros através do projeto de lei do Deputado "Ivan Naatz", que foi aprovado pela assembleia legislativa, inclusive com parecer favorável da CCJ da r. Casa de lei. Deste modo, permitir que os praças pilotem as aeronaves, NÃO SIGNIFICA que haverá quebra de hierarquia, ao passo que, é uma função inerentemente técnica e não hierárquica, basta, ser agente público habilitado e qualificado, para pilotar aeronaves públicas, tendo em vista que, não o seria permitido pilotos civis pilotarem as aeronaves em operações aéreas de segurança pública, como vem acontecendo dentro do Estado de Mato Grosso, em situações de emergência das queimadas no pantanal.

Considerando que; os valores investidos nas contratações de cursos de formação de pilotos representam um ônus exagerado aos cofres públicos, uma vez que, dada a sua complexidade, a formação completa do piloto necessita acontecer em uma escola civil homologada, envolvendo formações de piloto privado e comercial, e requer, ainda, a formação técnica específica relacionada ás operações aéreas de Segurança Pública. Ainda convém destacar que as corporações têm emitido convites a oficiais pilotos de outros Estados da Federação, a fim de adequar às escalas de voo.

E com isso os oficiais pilotos de Estados vizinhos conseguem cumprir o programa de ascensão técnica (PAT), requisito exigido pela ANAC, e, após um curto prazo de efetiva atividade dentro de Estado de Mato Grosso, retornam ao seu Estado de origem qualificados com verbas pagas pelo contribuinte matogrossense, ao passo que, os praças militares do Estado são impedidos de sequer fazer estagio ou voar como copiloto nas aeronaves Públicas, destinadas as operações de segurança publica, uma situação cristalina de preconceito e descriminação na esfera castrense.

A demanda pela expansão da atividade é crescente, não apenas pela comprovação objetiva de número de ocorrências, mas também pelo clamor popular quanto à paridade de atendimento em todas as regiões do Estado, em contraponto a Policia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, por vezes se vê incapazes de atender as referidas demandas, seja por escassez de recursos financeiros, sejam pela falta de recursos humanos. Apesar de a atividade ser extremamente positiva para a sociedade matogrossense;

Principalmente em época de queimadas, como se viu na problemática no Pantanal onde especialista afirmaram que; queimadas transformou o Pantanal em um deserto. Neste diapasão; Pantanal teve 30% do seu território destruído pelo fogo - As queimadas destruíram aproximadamente 30% de todo o Pantanal em 2020, segundo estudos feitos por organizações não-governamentais que atuam na região. As consequências da devastação são várias: além da óbvia perda de vegetação nativa, muitos animais morreram ou entraram em disputa por outros territórios, o que provocou um desequilíbrio na biodiversidade da região.

NCCJR
Fls 24
Rub

Por fim, considerando, que o ato de pilotar uma aeronave, não difere da responsabilidade de se conduzir outros veículos de emergência, por exemplo: operar uma auto escada mecânica, conduzir um caminhão de incêndio, conduzir uma ambulância uma viatura, e até mesmo conduzir os carros oficiais dos comandantes gerais das corporações militares estaduais, assim, para conduzir qualquer dos veículos citados, é necessário habilitação, qualificação, respeitar os regulamentos da legislação, seja as normas de transito terrestre ou aéreo. Considerando; que a atividade de piloto de aeronave, quer seja, avião ou helicóptero, é uma função que exige qualificação técnica para sua operação, e tanto Oficiais como Praças, possuem nível superior completo; exigência dos Editais de entrada nos concursos tanto para praça quanto para Oficiais desde 2014.

De suma importância, todos os cursos exigidos pela ANAC, tanto teórico quanto pratico, são custeados pelos próprios Praças Policiais ou Bombeiros Militares interessados; diferentemente dos Oficiais que são custeados pelo Estado, ou seja, Oficiais tem ajuda de custa do Estado para suas formações em pilotagem, em detrimento dos Praças que tem que custear todos os custos dos cursos do próprio bolso, uma disparidade gritante que salta aos olhos, logo, os Praças Militares não traz nenhum ônus ao Estado de Mato Grosso, ao contrario, trás economicidade, tendo em vista que, todos os Militares Praças que se credência para o Centro Integrado de Operações Aéreas (CIOPAER), já estão cursados e qualificados.

Deste modo, ambos os Policiais Oficiais e praças seguem os mesmos requisitos de formação regulados pela Agencia Nacional de Aviação Civil (ANAC). Sendo todos submetidos às mesmas provas teóricas de planejamento de voo, normas de tráfego aéreo, meteorologia, navegação aérea, além é claro, do treinamento prático para operação dos controles do comando da aeronave, para enfim, conduzi-la com segurança de forma técnica e disciplina, operando dentro dos padrões estabelecidos das normas de segurança de voo, independente das graduação ou patente do Piloto ou Copiloto, todos seguem as mesmas normas e legislação. Sendo assim, definitivamente, não faz qualquer sentido a proibição aos Praças de exercerem as funções de pilotos, ou copilotos, sob a alegação de qualquer pretexto.

Nesta consonância; as únicas decisões que o piloto deve tomar durante a condução das aeronaves, aviões e helicópteros serem meramente técnicas, aeronaves, aviões e helicópteros. Se existisse a tal quebra de hierarquia, os praças de igual forma não teriam razão de conduzir qualquer veículo oficial, tendo ao seu lado um oficial, o que atualmente é naturalmente permitido, inclusive os Praças de CB a Subtenente exercem função de Comando em suas unidade Militares e Viaturas de Patrulhamento. Vale salientar que; é precioso destacar que a ordem para o deslocamento de veículos de emergência aos atendimentos a ocorrências, inclusive a aeronaves, partem da central de operações do Corpo de Bombeiros, ou da central de operações da Policia Militar, e na oportunidade da partida são conduzidas por praças, que após a triagem despacha os veículos de emergência de acordo com tipo de ocorrência, até mesmo, qualquer apoio que se faça necessário.

NCCJR
Fls 25
Rub

Assim é praticamente impossível que um piloto que, naturalmente deve estar atento à correta condução da aeronave, envolver-se no comando de qualquer operação ou decisão que não seja a condução da aeronave e segurança de voo, sendo que sua autoridade, que legislação refere-se, somente pode ser imposta quando se tratar de questões técnicas, relacionadas à segurança do voo.

(...)".

Seguidamente, a segunda pauta foi devidamente cumprida no período de 02/12/2020 a 09/12/2020 (fl. 20/verso), quando então o projeto foi encaminhado para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR para análise e emissão de 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.

Conforme ressaltado anteriormente o presente Projeto de Lei Complementar objetiva permitir que a função de piloto e copiloto de aeronaves, aviões e helicópteros serem exercidas tanto por oficiais quanto por praças da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Analisando a propositura, observa-se que a mesma adentra em matéria de competência privativa do Governador do Estado, a quem incumbe a organização administrativa Estadual, sendo-lhe privativa a competência para iniciar processo legislativo, especialmente quanto trata sobre servidores públicos do Estado.

A Constituição Estadual preceitua em seu artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", que **são de iniciativa privativa do Governador do Estado** às leis que disponham sobre servidores públicos do Estado, bem como dispor sobre a organização e funcionamento da administração, senão 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:
(...)
II - disponham sobre:
(...)

NCCJR
Fls 26
Rub

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

Sobre o tema esse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a saber:

> *E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo**. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.*
> *(RE 427574 ED, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 10-02-2012 PUBLIC 13-02-2012 RT v. 101, n. 922, 2012, p. 736-741)*
>
> *RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.**"*
> *(STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001, p. 23).*
> *(Grifamos e negritamos)*

A respeito disso, assim nos ensina o saudoso Hely Lopes Meirelles:

NCCJR
Fls 27
Rub

> *"...a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto." (Direito Municipal, p. 502)*

Assim, a propositura permite que o Legislativo incursione na gestão administrativa de outro Poder, em visível afronta ao postulado da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e reproduzido no artigo 9º da Carta Estadual. Vejamos:

> *"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*
>
> *"Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

Nas democracias constitucionais a divisão de poderes é base de sustentação para que um poder não se sobreponha a outro e assim os direitos e garantias individuais sejam respeitadas.

A não interferência entre os poderes é a garantia da ordem constitucional. Somente com a independência entre os poderes, é que a ordem jurídica haverá de se fazer valer.

Aliás, como menciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "*a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, colocou a separação de poderes como um elemento essencial para a própria caracterização da idéia de Constituição*" (em "Organização dos Poderes - Poder Legislativo, A Constituição Brasileira de 1988, Interpretações", p. 149).

Portanto, o projeto ora em análise, apesar de sua relevância, sofre do vício de inconstitucionalidade por violar o artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como o princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição, reproduzido simetricamente no artigo 9º da Constituição Estadual.

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, a mesma fere normas constitucionais, encontrando óbices à sua aprovação.

É o parecer.

NCCJR
Fls 28
Rub

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, onde se evidencia a **inconstitucionalidade**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 22/2021, de autoria do Deputado Elizeu Nascimento.

Sala das Comissões, em 16 de 12 de 2021.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar n.º 22/2021 – Parecer n.º 1419/2021
Reunião da Comissão em 16 / 12 / 2021
Presidente: Deputado Wilson Santos
Relator (a): Deputado (a) Faissal.

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, onde se evidencia a **inconstitucionalidade**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 22/2021, de autoria do Deputado Elizeu Nascimento.

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