



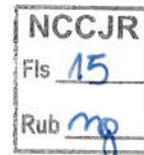
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 945/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 231/2022 que “Dispõe sobre o acesso à informação de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) emitidas para órgãos e entidades da administração pública estadual.”.

Autor: Deputado Ulysses Moraes

Relator (a): Deputado (a) Delegado Claudineia

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 09/03/2022 (fl. 02), sendo colocada em 1ª pauta no dia 09/03/2022 (fl. 09/verso), tendo seu devido cumprimento no dia 23/03/2022 (fl. 09/verso).

O projeto em referência visa dispor sobre o acesso à informação de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) emitidas para órgãos e entidades da administração pública estadual.

O Autor em justificativa informa:

“De acordo com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, os órgãos e entidades públicas devem viabilizar o fornecimento fácil, rápido e dinâmico de todas as informações concebidas ou custodiadas por eles, que sejam relevantes para a população. Esse dispositivo surge no intuito de pluralizar o acesso a informações públicas, desenvolvendo a participação coletiva nos assuntos da administração do Estado.

“É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.” (Art. 8º. LEI nº 12.527. Caput.)

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF), de forma recorrente, ao cuidar das normas de transparência dos atos da administração pública, assentou a “total transparência no acesso a documentos públicos, sendo o sigilo a exceção”, a exemplo do veiculado no Mandado de Segurança nº 28178/DF¹ e de acordo com o disposto no caput do artigo 37 da Constituição Federal e nos artigos 6º, I, e 8º, caput, da citada Lei nº 12.527², de 2011.

A despeito de a Constituição Federal já prever os princípios da publicidade (caput do art. 37) e da transparência (inciso XXXIII do art. 5º; inciso II, do § 3º do art. 37; e § 2º do art. 216), o direito e a garantia ao acesso à informação somente se tornaram



mais efetivos a partir do advento, no ordenamento jurídico nacional, da LC nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei de Transparência), que alterou a LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e da Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

Apesar da previsão constitucional e da superveniência dessas citadas Leis, na prática, as informações disponibilizadas ainda são muito limitadas, em regra, restringindo-se à execução orçamentária, financeira e contábil e à gestão de recursos humanos, de modo que a sociedade mato-grossense não tem acesso às informações básicas de determinadas áreas, motivo pelo qual fica tolhida, em algumas partes, de seu direito de participar e exercer o controle social dos gestores públicos.

Sendo assim, este Projeto de Lei objetiva fazer com que o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso garanta o acesso à informação das Notas Fiscais Eletrônicas (NF-es) emitidas pelos órgãos, fundos e entidades que compõe a referida competência.

A necessidade de ampliação da transparência pública fará com que o Governo Estadual melhore a gestão interna para produzir os dados e as informações que necessitam ser colecionados e organizados, antes de serem disponibilizados à sociedade mato-grossense. Do mesmo modo, os gestores públicos também deixarão de praticar ações ou omissões questionáveis ou comprometedoras, já que seus atos ficarão expostos ao controle social e externo.

Com a devida transparência, a sociedade mato-grossense poderá acompanhar todas as compras públicas realizadas por órgãos, fundos e entidades, bem como realizar comparações entre os preços dos produtos e serviços adquiridos, por meio de ferramentas de Business Intelligence (BI), identificando possíveis desvios.

Nesse sentido, poderão as atividades de fiscalização serem pluralizadas dentro do Estado de Mato Grosso, o que propicia, cada vez mais, o desenvolvimento do Estado sob os égide da transparência e da cidadania.

Nessa perspectiva, a título de ilustração, registra-se que Tribunal de Contas da União (TCU) disponibiliza, desde maio de 2018, todas as Notas Fiscais Eletrônicas emitidas por aquele Tribunal, cujo sistema é composto por um leque de informações que demonstram, de maneira completa, todas as aquisições realizadas pelo órgão³.”

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Trabalho e Administração Pública – CTAP em 23/03/2022 (fl. 09/verso), lá aportando na mesma data. A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 10-14), tendo sido aprovado em 1.^a votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 05/10/2022 (fl.14/verso).

Na sequência a proposição seguiu para colocação em 2.^a pauta no dia 19/10/2022, com seu cumprimento ocorrendo em 16/11/2022, sendo que na data de 17/11/2022 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, conforme a fl.14/verso.

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, em seu corpo: (...)

Art. A administração pública estadual deverá dar acesso à informação acerca de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) emitidas para os seus órgãos e entidades.



Art. 2º As informações acerca de NF-e emitidas para os órgãos e entidades da administração pública estadual devem ser disponibilizadas observando-se as diretrizes, definições e direitos a que aludem, respectivamente, os arts. 3º, 4º e 7º da Lei nacional nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, bem como o disposto no art. 3º desta Lei.

Art. 3º O acesso às Notas Fiscais Eletrônicas dar-se-á no ambiente eletrônico da Transparência dos órgãos entidades da administração pública estadual, devendo ser publicadas em lista contendo as seguintes informações:

I - destinatário;

II - nome, número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e Município do fornecedor;

III - data da emissão, número, série, valor, natureza da operação e itens adquiridos;

IV - número do instrumento jurídico, quando a aquisição estiver relacionada a contrato formalizado.

Parágrafo único. O ambiente eletrônico deverá permitir a busca pelos parâmetros relacionados nos incisos do caput.

Art. 4º Esta Lei entra em vigência na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar(es);

Reitera-se que no decorrer da tramitação do projeto de lei em questão, 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.

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 (competências para legislar) e no que respeita à competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

Prima facie, se verifica que a propositura, em comento, não viola reserva de iniciativa, (art. 61, §1º da CF/88).



Analisando a propositura, observa-se que a mesma está em consonância com o princípio constitucional da publicidade, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, bem como no *caput* do artigo 37, § 3º, II, da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (redação dada pela emenda constitucional nº 19, de 1998)

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

(...)

Não bastasse isso, a propositura observa a Lei Federal N.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a qual assim dispõe em seu artigo 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.



A Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 129, prevê que a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá ao princípio da publicidade:

Art. 129 A Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

...

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanha dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos.

Logo, considerando que a propositura objetiva o pleno cumprimento do princípio da publicidade, o qual deve ser observado pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não vislumbramos questões constitucionais e legais que sejam óbice à aprovação do presente projeto de lei.

Assim, cabe aos Estados a competência suplementar, sendo que, a União limita-se a edição de normas gerais sobre o tema. Ou seja, a competência da União sobre normas gerais, não obsta aos Estados em legislar concorrentemente com a União, desde que atenda suas peculiaridades regionais ou preencha lacunas existentes em Legislação Federal.

Ante o exposto, verifica-se ser a propositura formalmente constitucional.

II.IV - Da (In) 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).

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis 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)



Em relação à inconstitucionalidade subjetiva, relacionado à iniciativa de leis no processo legislativo, tem-se que a Constituição Federal, assim como a Constituição Estadual reservou a independência dos Poderes, expressamente previsto nos artigos 2^o e 9^o. Nesse contexto, nenhum dos Poderes Constituídos, seja Executivo, Judiciário e Legislativo, pode interferir no funcionamento do outro, em harmonização dos Poderes, sob pena de violação do Princípio da Separação dos Poderes (art. 2^o).

Dessa forma, o artigo 61 da Constituição Federal, bem como o artigo 39^o da Constituição Estadual, estabelecem as disposições relativas cuja competência é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Da leitura dos dispositivos da proposta, verifica-se que esta não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade e regimentalidade deve constar registrado que, a propositura coaduna-se com o artigo 39 da Constituição Estadual:

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, à Procuradoria-Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (A expressão “à Procuradoria-Geral do Estado” foi declarada inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADI n^o 291-0, julgada em 07.04.2010, publicada no DJE em 10.09.2010).

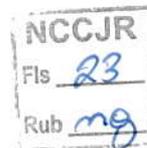
Ademais, a proposição legislativa, encontra-se em pleno acordo com o disposto no artigo 168 e 172 do Regimento Interno:

¹ Art. 2^o São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 9^o 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.



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



Art. 168 Lei Ordinária é aquela cuja matéria é elaborada pelo Poder Legislativo em sua atividade comum e típica, sendo de iniciativa dos autores indicados no art. 39 da Constituição Estadual.

Art. 172 A iniciativa de projetos na Assembleia Legislativa será, nos termos da Constituição do Estado e deste Regimento:

(...)

III - de Deputado;

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposta.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 231/2022 de autoria do Deputado Ulysses Moraes.

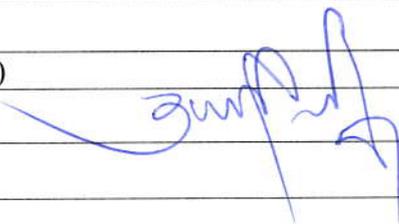
Sala das Comissões, em 13 de 12 de 2022.



IV – Ficha de Votação

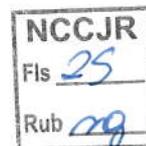
Projeto de Lei N. ° 231/2022 – Parecer N. ° 945/2022/CCJR
Reunião da Comissão em 13 / 12 / 2022
Presidente: Deputado Gilmar Dal Berto
Relator (a): Deputado (a) Delegado Claudinei

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N. ° 231/2022, de autoria do Deputado Ulysses Moraes.

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



FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA



Reunião	23ª Reunião Ordinária Híbrida		
Data	13/12/2022	Horário	14h00min
Proposição	Projeto de Lei nº 231/2022		
Autor (a)	Deputado Ulysses Moraes		

VOTAÇÃO

Membros Titulares	Presencial	Videoconferência	Ausente	Sim	Não	Abstenção
Deputado Dilmar Dal Bosco Presidente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Sebastião Rezende Vice-Presidente	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Eugênio	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Delegado Claudinei	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Max Russi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Membros Suplentes						
Deputado Carlos Avallone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Xuxu Dal Molin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Faissal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputada Janaina Riva	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Deputado Dr. Gimenez	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
SOMA TOTAL				4	0	0

CERTIFICO: Matéria relatada pelo Deputado Delegado Claudinei, sendo aprovada pela maioria dos membros com parecer favorável.

Waleska Cardoso

Consultora do Núcleo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação