



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA,

SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO

Proposição: Projeto de Lei nº 328/2017.

Autor (a): Deputado Sergio Majeski.

Assunto: Torna obrigatória a divulgação de informações contábeis e de indicadores sociais e ambientais pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais no Estado.


RELATÓRIO

Mediante a apresentação da presente proposição destaca-se a nobre intenção parlamentar de tornar obrigatória a divulgação de informações contábeis e de indicadores sociais e ambientais pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais no Estado.

A proposição foi protocolada na Assembleia Legislativa em 01.09.2017 e lida no expediente da sessão ordinária do dia 04.09.2017, oportunidade em que recebeu despacho do Exmo. Sr. Presidente da Mesa Diretora determinando sua publicação e distribuição às comissões permanentes, após cumprimento do disposto no artigo 120 do Regimento Interno. Ato contínuo, foram juntadas informações preliminares sobre matérias correlatas e estudo de técnica legislativa.

Assim, após o projeto ter sido publicado no Diário do Poder Legislativo e permanecer em pauta, em discussão especial, durante três sessões ordinárias, foi encaminhado a esta Douta Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação para análise e parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa empregada, conforme dispõe o artigo 41 do Regimento Interno.

É o relatório.

 <p>ESTADO DO ESPÍRITO SANTO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA</p>	Projeto nº	Página
	Carimbo / Rubrica	

PARECER DO RELATOR

Pela descrição do projeto, cumpre evidenciar que a matéria nele tratada não se enquadra dentre aquelas que são de competência legislativa privativa da União ou próprias dos Municípios, respectivamente, enumeradas e indicadas pelos artigos 22 e 30, inciso I, da Constituição Federal.

Com efeito, não se vislumbra a invasão competência legislativa privativa da União, pois a matéria se situa no campo da competência concorrente e suplementar dos Estados-membros para legislar sobre direito tributário, financeiro e econômico, nos termos do artigo 24, incisos I, e § 2º, da Constituição Federal.

De fato, a Lei Federal nº 11.638, de 28.12.2007, alterando a Lei Federal nº 6.404, de 15.12.1976 – Lei das Sociedades Anônimas, impõe a referida obrigação para as companhias de capital aberto, nos termos do artigo 176, inciso V, *in verbis*:

"Art. 176 - Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício:

(...)

V – se companhia aberta, demonstração do valor adicionado.

No entanto, entende-se que a referida Lei Federal nº 11.638, de 28.12.2007, foi editada pela União, em face de sua competência concorrente prevista no artigo 24, inciso I, da Constituição Federal para legislar sobre normas gerais de direito tributário, financeiro e econômico, o que, nos termos do § 2º do referido dispositivo constitucional, não exclui a competência suplementar dos Estados-membros para legislar sobre a mesma matéria.



Na realidade, os Estados-membros detêm competência suplementar para legislar ou estabelecer regras estatutárias sobre determinadas matérias abordadas na Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976), desde que não contrarie a normatividade federal sobre o tema, conforme Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 24 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Determinação de participação de representantes dos servidores na direção superior dos entes da administração indireta do Distrito Federal. Vício de iniciativa. Ausência. Empresas públicas e sociedades de economia mista. Ausência de violação da competência privativa da União para legislar sobre direito comercial (art. 22, I, CF/88). Diretriz constitucional voltada à realização da ideia de gestão democrática (art. 7º, inciso XI, da CF/88). *Improcedência. 1. As regras de iniciativa reservada previstas na Carta da República não se aplicam às normas originárias das constituições estaduais ou da Lei Orgânica do Distrito Federal. Precedente. 2. O Estado pode, na qualidade de acionista majoritário – ou seja, como Estado-acionista –, dispor sobre norma estatutária que preveja a participação de empregados na diretoria de empresas públicas ou de sociedades de economia mista, desde que tal norma não destoe da disciplina atribuída ao tema no âmbito federal. O art. 24 da Lei Orgânica do Distrito Federal determina, de forma genérica, a participação, na direção superior das empresas públicas e das sociedades de economia mista, de representantes dos servidores de tais empresas. Em nenhum momento a norma entra em minúcias, de modo que nem sequer especifica o número de representantes dos empregados, o órgão de direção superior no qual deve ocorrer essa participação ou o mecanismo de escolha desses servidores, deixando essas e outras questões para serem*



*previstas nos estatutos dos referidos entes, na forma da legislação. 3. O preceito impugnado constitui diretriz constitucional voltada à realização da ideia de gestão democrática (art. 7º, inciso XI, da CF/88) no âmbito das empresas públicas e das sociedades de economia mista do Distrito Federal. **A forma como a diretriz instituída pela norma impugnada se materializará dependerá de norma estatutária, a qual, conforme assinalado no julgamento da ADI nº 1.229/SC-MC, não poderá contrariar a normatividade federal sobre o tema, notadamente a Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/1976), a qual, inclusive, faculta a participação dos empregados nos conselhos de administração das empresas, sendo, portanto, aplicável às empresas estatais, em razão da sua estrutura acionária. 4. Ação direta julgada improcedente.**¹*

Na trilha desse raciocínio, verifica-se a inserção da matéria na competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal para legislar sobre direito tributário, financeiro e econômico, conforme estabelecido nas disposições do artigo 24, inciso I e § 2º, da mesma Carta, *in verbis*:

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

(...)

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

¹ ADI 1167 / DF - DISTRITO FEDERAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 19/11/2014 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno



§ 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.

Diante dessas evidências resta patente a competência legislativa concorrente suplementar do Estado para dispor sobre a propositura em apreço, nos exatos termos artigo 24, inciso I, e § 2º, da Constituição Federal.

Constatada a competência legislativa estadual na matéria em apreço, conclui-se, por meio da exegese das disposições contidas nos artigos 48 a 52 e 69 da Constituição Federal, que a espécie normativa adequada para tratar do tema é a lei ordinária, posto que esse tipo de assunto se insere no campo residual desta espécie normativa, por não se enquadrar dentre aquelas que são de competência exclusiva do Poder Legislativo (resolução e decreto legislativo) ou destinada pela própria Constituição a ser tratada por lei complementar ou norma de status constitucional (emenda constitucional).

Quanto à iniciativa da matéria em apreço, verifica-se sua subjunção aos preceitos constitucionais constantes do artigo 61, caput, da Constituição Federal, que atribui competência concorrente para iniciativa no processo legislativo sobre assuntos dessa natureza, na qual estão incluídos os parlamentares, mormente por esta não se encontrar inserida dentre as matérias que são de iniciativa privativa de outros agentes políticos ou órgãos extraparlamentares.



Realmente é assente a Jurisprudência da Excelsa Corte, no sentido de que não é privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre incentivos fiscais, bem como sobre divulgação de informações financeiras:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. *Lei n. 15.054/2006 do Estado do Paraná que restabelece benefícios fiscais no âmbito dos programas Bom Emprego, Paraná Mais Emprego e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social do Paraná (PRODEPAR).* 3. *Vício de iniciativa. **Matéria tributária. Inexistência de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.** Precedentes.* 4. *Violação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Afronta ao art. 163, I, da Constituição Federal. Impossibilidade de adoção de dispositivos infraconstitucionais como parâmetro de controle. Precedentes.* 5. *Inexistência de violação à isonomia.* 6. *Causa de pedir aberta. Ofensa à alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição ("guerra fiscal".) Concessão unilateral de benefício fiscal no âmbito do ICMS. Inconstitucionalidade. Precedentes.* 7. *Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.*²

Ação direta de inconstitucionalidade. *Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigaçao do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. **Ausência de vício formal e material.** Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. *O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública**

² ADI 3796 / PR - PARANÁ - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. GILMAR MENDES - Julgamento: 08/03/2017 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno



estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. **Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública.** O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.³

Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do **Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do**

³ ADI 2444 / RS - RIO GRANDE DO SUL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 06/11/2014 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno



terceiro setor. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade.

Precedente. 1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados (Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inviável o conhecimento do recurso pela alínea 'c' do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes. 2. **Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo** (ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. 3. Agravo regimental não provido.⁴

⁴ RE 613481 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Julgamento: 04/02/2014 - Órgão Julgador: Primeira Turma



No tocante aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, cumpre ressaltar que o quórum para aprovação da matéria é a maioria simples ou relativa, conforme previsto no artigo 59 da Constituição Estadual; que o regime inicial de tramitação, a princípio, é o ordinário, e que o processo de votação é o simbólico, conforme estabelecido, respectivamente, pelas disposições contidas nos artigos 148, inciso I, e 200, inciso I, do Regimento Interno.

Atendidos os requisitos atinentes à constitucionalidade formal, conclui-se, a vista da análise intrínseca da matéria legislada, que o projeto em exame é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual, não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na referida Carta Magna, inclusive os contidos no seu artigo 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada, se amoldando, inclusive, ao Princípio da Irretroatividade das Leis, eis que sua vigência ocorrerá a partir de sua publicação, não se pretendendo qualquer retroatividade que venha macular direitos pré-estabelecidos.

No que se refere à juridicidade e legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, especialmente por que se adequa as normas legais e regimentais vigentes e colima para a concretização da própria Constituição Federal, em especial no que diz respeito ao Princípio da Publicidade, com vistas à proteção do meio ambiente e a garantia da função social da propriedade, conforme se depreende das disposições dos seus artigos 37, *caput*; 170, incisos III e VI; e 225, § 1º, inciso IV, *in verbis*:

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:



(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

(...)

Por fim, no que tange à técnica legislativa, evidencia-se, de forma patente, que a matéria está de acordo com a legislação regente, primordialmente, com as disposições da Lei Complementar Federal nº 95/98, cabendo, inclusive, a adoção do estudo específico constante dos autos.

Desta forma, propõe-se aos Nobres Pares desta Douta Comissão o seguinte:



PARECER Nº /2017

A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO é pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE, JURIDICIDADE e BOA TÉCNICA LEGISLATIVA do Projeto de Lei nº 328/2017**, de autoria do Deputado Sergio Majeski, que torna obrigatória a divulgação de informações contábeis e de indicadores sociais e ambientais pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais no Estado.

Sala das Comissões, em de de 2017.

_____ PRESIDENTE
_____ RELATOR
_____ MEMBRO
_____ MEMBRO
_____ MEMBRO
_____ MEMBRO
_____ MEMBRO