



Parecer n.º 594/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 281/2020 que “Dispõe sobre a transparência nos contratos emergenciais firmados pela Administração Pública em razão da situação de calamidade decorrente da pandemia do Coronavírus – Covid-19.

Apensado PL 364/2020

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator: Deputado

Diomar Dal Basso

### I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 22/04/2020, tendo sido aprovado o requerimento de dispensa de 1.ª e 2.ª pautas na mesma data, após foi encaminhada para esta Comissão e tendo a esta aportada no dia 27/05/2020.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 281/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco, conforme ementa acima, sendo apensado o PL 364/2020 de autoria do Deputado Sebastião Rezende. No âmbito desta comissão não foram apresentadas emendas ou substitutivos.

O projeto, em referência, visa, em linhas gerais, obrigar a Administração Pública (*lato sensu*) que disponibilize no respectivo Portal Transparência, a relação dos contratos firmados em caráter emergencial para conter o avanço da pandemia de Covid-19, entabulados para amenizar os efeitos dessa doença sobre a população.

O Autor em justificativa assim fundamenta:

*“O presente Projeto de Lei tem como objetivo trazer transparência aos atos emergenciais da Administração Pública em decorrência da situação de calamidade pública gerada pela Pandemia de COVID-19.*

*Nesse momento delicado de uma profunda crise que assola o planeta inteiro, faz-se necessário que os atos da administração sejam disponibilizados para que a população acompanhe de perto as medidas de contenção dessa crise, e que a Administração Pública preste contas do que está sendo feito nesse momento.*



*A publicação desses contratos deverá ser feita por meio da internet e deverá ficar disponível para toda a população, para que possam acompanhar as ações promovidas pela administração nesse momento de crise.*

*É importante citar que o poder legislativo tem competência constitucional de fiscalizar os atos do poder executivo, e a disponibilização dos contratos firmados em caráter emergencial para toda a população tem como objetivo tornar mais transparente as ações promovidas neste momento, tanto para o poder legislativo quanto para toda a sociedade.*

*Assim, solicito aos nobres deputados e deputadas que aprovem a presente proposição legislativa."*

Dispensada a pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Trabalho e Administração Pública, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação do PL 281/2020 de autoria do Deputado Valdir Barranco e rejeitando o PL 364/2020 de autoria do Deputado Sebastião Rezende, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 27/05/2020.

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.

Conforme mencionado, em linhas gerais, o projeto visa obrigar a Administração Pública (*lato sensu*) a disponibilizar no respectivo Portal Transparência, a relação dos contratos firmados em caráter emergencial para conter o avanço da pandemia de Covid-19, entabulados para amenizar os efeitos dessa doença sobre a população, como se vê abaixo:

*"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a publicidade dos contratos celebrados pela Administração Pública do Estado de Mato Grosso em caráter emergencial decorrente da pandemia de COVID-19.*





**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. 20
Rub. 10

*Art. 2º A Administração Pública Estadual deverá publicar, no sítio eletrônico da transparência, a relação de todos os contratos que forem firmados em caráter emergencial para conter o avanço da epidemia de COVID-19 e para amenizar as consequências do mesmo para a população.*

*Art. 3º A publicação deverá conter os seguintes dados:*

*I – Nome e CNPJ/CPF das partes contratadas;*

*II – A motivação e justificativa do contrato emergencial;*

*III – O valor do contrato;*

*IV – O tempo do contrato;*

*Art. 4º O disposto nesta Lei se aplica a todos os contratos firmados pela administração pública em caráter emergencial decorrente do período de calamidade causado pela Epidemia de COVID-19.*

*Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”*

Ressalte-se que a matéria da proposição não possui reserva de iniciativa, sendo prerrogativa de o Parlamento deflagrar o início ao processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61, da Constituição Federal:

*“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”*

Esse dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, em Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39:

*“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.”*



A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

*“Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:”*

*Ab initio*, é importante mencionar que a propositura se enquadra no que a doutrina convencionou chamar de “lei excepcional”.

A lei Excepcional é criada para vigorar sob determinadas condições excepcionais (calamidade, guerra etc). Sua vigência se dá, apenas, no período de tais condições, ou seja, fora dos períodos “normais”.

A lei Temporária é aquela que já “nasce” sabendo quando vai “morrer”. É certa a data do seu término.

Observa-se, deste modo, que sobredita proposição só terá eficácia, enquanto perdurar o estado de calamidade pública, parida pelo Coronavírus (Covid-19).

A proposta encontra respaldo no *caput* do art. 37 da Constituição Federal que, dentre outras disposições, impõe que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a fiel observância ao princípio da publicidade.

Do mesmo modo, é importante dizer que tal princípio encontra-se sedimentado no inciso XXXIII do artigo 5º. Transcrevo:

*“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:*

...





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. 92
Rub. 10

*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."*

Além disso, a Lei n.º 8.666/93 consagra o princípio da publicidade como base, especialmente, no que concerne às licitações realizadas pelo Poder Público, conforme fica claro nos dispositivos abaixo relacionados:

*"Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de **publicidade**, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*Art. 16. Será dada **publicidade**, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação."*

Saliento, ainda, que o próprio diploma licitatório exige que o extrato dos contratos celebrados pela Administração (*lato sensu*) deve ser impreterivelmente publicado em veículos oficiais de imprensa, senão vejamos:

*"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e **publicação na imprensa oficial**, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

*Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do*



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. 23
Rub. 14

*processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.*

*Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei."*

Ademais, a transparência e a publicidade são princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, como se vê nos dispositivos abaixo:

*"Art. 1ª Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.*

*§ 1ª A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*





**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. 24
Rub. 14

*II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”*

Não bastasse isso, a propositura está em sintonia com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que em seus artigos 1º, 6º, inciso I e 8º:

*“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.*

*Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:*

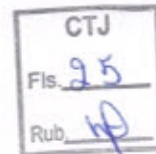
- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;*

*Art. 8º 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.”*

Vejam, portanto, que o princípio da publicidade indica que as atividades da Administração devem ter a mais ampla divulgação possível. A transparência no exercício da função pública não representa nenhum favor; espelha sem dúvida, um dever jurídico, sabido que as comunidades é que são alvo de atuação dos órgãos estatais, tendo direito de tomar conhecimento da atuação dos administradores.



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



No que concerne o princípio da publicidade não se pode deixar de invocar os ensinamentos abaixo:

*“A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou regulamento a exigem. Agora é a Constituição que a exige. Em princípio, por conseguinte, não se admitem ações sigilosas da Administração Pública, por isso mesmo é pública, maneja coisa pública, do povo. Enfim a ‘publicidade, como princípio da administração pública (diz Helly Lopes Meirelles), abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também propiciarão de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamento das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.”<sup>1</sup>*

A transparência está, em última instância, relacionada à própria ideia de democracia porque esta, além de ser o governo do povo, governo direto, governo controlado pelo povo, governo representativo do povo, é o “regime do poder visível”. Isto é, o **governo do poder público em público**, ao contrário dos estados autocráticos, em que o grau mais alto do poder político - o poder de tomar decisões obrigatórias para todos os cidadãos - coincide com a concentração máxima da esfera do príncipe.<sup>2</sup>

Também sobre a transparência dos atos públicos, dentre os quais as compras realizadas pela Administração “*lato sensu*”, transcrevo trecho de importante estudo.

*“Transparência é a abertura da Administração ao administrado, e contém, pelo menos, três aspectos: o primeiro, que diz respeito à publicação das decisões*

<sup>1</sup>SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 669-670.

<sup>2</sup>BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade - Para uma teoria geral da política**. 4ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992. p





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. 26
Rub. 1A

*administrativas, responde mais às necessidades de ação do que à idéia de transparência e, nesta acepção é uma 'norma-regra'; 25 o segundo, que é o momento em que a Administração faz conhecer os motivos de sua ação, explica-se e diz porque decidiu, já é o domínio da transparência ('norma-princípio'): o último, e o mais importante, é o diálogo que a Administração estabelece com o cidadão. que se expressa em uma verdadeira participação do particular nas decisões administrativas. Neste caso, a transparência é um dever da Administração e um direito fundamental do cidadão (de terceira geração)."<sup>3</sup>*

Ademais, nunca é demais salientar que **todo Poder emana do povo**, logo é seu direito e dever conhecer e controlar todos os atos praticados pelo Estado. Na República, o povo no seu todo tem o poder soberano, é uma democracia<sup>4</sup> (Art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal).

Como acentuado pelo famoso Cícero, jurista, político e orador romano, em suas famosas cartas:

*"(...) é a República a coisa do povo, mas povo não é toda união de pessoas de qualquer modo congregados, mas a união de muitas pessoas associadas pelo consenso das leis e pela utilidade comum."<sup>5</sup>*

**Portanto, pode-se concluir que não há democracia sem controle, transparência e publicidade.**

Saliento, também, que a urgência dos tempos atualmente vívidos impõe que as compras a serem realizadas para combater a Pandemia sejam céleres. Deste modo, se as compras são céleres, sua respectiva fiscalização também deve ser.

Além de tudo que foi dito, o controle proposto visa garantir que as compras sejam realizadas, respeitados os princípios da eficácia e da eficiência (art. 37, caput, da CF/88), bem como os ditames da Lei de Licitações.

O projeto de Lei n.º 364/2020 de autoria do Deputado Sebastião Rezende, apenso a proposição por tratar de matéria análoga, não será objeto de análise por esta Comissão, visto

<sup>3</sup>Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345/45116>

<sup>4</sup> MONTESQUIEU. O espírito das Leis. Trad. Pedro Vieira da Mota. 3ª Ed. São Paulo: Saraivas, 1994, p. 84)

<sup>5</sup> CÍCERO. Manual do candidato às eleições: carta do bom administrador e pensamentos políticos selecionados. São Paulo: Nova Alexandria, 2000, p. 129.



que foi rejeitada pela Comissão de Mérito, tendo o seu voto sido referendado pelo Plenário desta Casa de Leis.

Diante do exposto, em respeito aos princípios constitucionais da publicidade, transparência e eficiência, bem como do disposto no art. 71 da Constituição Federal, não vislumbramos questões constitucionais e legais que sejam óbice para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.

### III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 281/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 02 de 06 de 2020.

### IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 281/2020 – Parecer n.º 594/2020
Reunião da Comissão em 02 / 06 / 2020
Presidente: Deputado Dilmar Dal Bosco
Relator: Deputado Dilmar Dal Bosco

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação do Projeto de Lei n.º 281/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	





**ALMT**  
Assembleia Legislativa

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

CTJ  
Fls. 28  
Rub. jm

## FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião:	31ª Reunião Extraordinária
Data/Horário:	02/06/2020 8h
Votação:	
Proposição:	PL N.º 281/2020
Autor:	Dep. Valdir Barranco

### VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
DILMAR DAL BOSCO – Presidente	X			
DR. EUGÊNIO – Vice Presidente	X			
LÚDIO CABRAL	X			
SILVIO FÁVERO	X			
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTE				
ROMOALDO JÚNIOR				
XUXU DAL MOLIN				
JANAINA RIVA				
ULYSSES MORAES				
SOMA TOTAL	5			
RESULTADO FINAL:	Favoreceu a aprovação do Projeto de lei nº 281/2020			

*Doninas*  
**Doninas de Almeida Nunes**  
Consultora Legislativa em substituição legal