

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.894, DE 2016

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas e cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública - LAISP.

Autor: Deputado REGINALDO LOPES

Relator: Deputado LUIZ COUTO

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a matéria em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Reginaldo Lopes, tendo por objetivo dispor “(...) sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas e cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública – LAISP”.

Justifica a autor:

“Desde de 2011 com a sanção do PL 219/2003 que criou a Lei de Acesso a Informação Pública (LEI 12527/2011), consolidou-se um dos principais pontos das modernas democracias que é o compromisso de transparência da Administração Pública do Brasil. Os países democráticos vêm seguindo uma tendência crescente para que os estados modernos busquem o estabelecimento de leis que garantam ao cidadão o pleno conhecimento das ações do governo, de sua estrutura, missão, objetivos de seus órgãos, e principalmente, sobre seus resultados.

A conquista da LAI foi fruto de um amplo debate na sociedade e no governo, por iniciativa do Deputado Federal Reginaldo Lopes, que ainda em 2003 propôs o PL 219/2003, que criava mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso a informação pública e, ao mesmo tempo, estabelecia critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. Na época o nosso ordenamento jurídico se ressentia de uma legislação incisiva sobre o assunto, reduzido que estava ao mandamento do direito à informação, inscrito no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, e a normas esparsas em diversos diplomas legais.

A proposta da LAI criou mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso a informação pública e, ao mesmo tempo, estabeleceu critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. A transparência ativa tornou-se um dever jurídico, um direito dos cidadãos brasileiros, e uma obrigação de todos os órgãos públicos de disponibilizarem nas suas páginas na internet informações de interesse público que sejam relacionadas com as suas competências principais.

‘Art. 8º o 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’.

A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso a informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um importante instrumento para o controle e participação social e combate a corrupção.

No entanto, alguns órgãos da administração pública brasileira permanecem com baixos níveis de transparência ativa, em especial os órgãos de segurança pública. É o que demonstra o Relatório da Transparência da Segurança Pública no Brasil, realizado em 2016, coordenado pelo Pesquisador e Vereador Alberto Kopittke. O Relatório aponta que nível médio de transparência no Brasil é de apenas 18%, que somente 7 Secretarias Estaduais de Segurança Pública apresentam disponibilizam sua Política Estadual de Segurança Pública, 4 órgãos publicam relatório sobre a morte de policiais, 6 publicam

relatório sobre letalidade policial, e nenhum dos 81 órgãos dispõe de relatório o uso da força detalhando o número de disparos de arma de fogo, armas de choque, balas de borracha e bombas de efeito moral.

A ausência dos dados e informações sobre “o uso da força”, função principal que diferencia a Segurança Pública das demais políticas públicas, dificulta e por vezes impossibilita que os cidadãos possam debater, avaliar e escolher os governos a partir da qualidade das propostas e da capacidade de gestão para enfrentar problemas estruturais, como espera-se de um regime democrático saudável.

No entanto, os requisitos de Transparência Ativa prevista na LAI possuem um caráter muito genérico para o conjunto dos órgãos públicos, sendo mais detalhada apenas em relação as informações orçamentárias e gestão de contratos dos órgãos, o que consideramos que seria insuficiente para avaliar o nível de transparência da área da Segurança Pública.

Diferentemente do que já ocorre em diversas áreas no país como a gestão orçamentária, a saúde, a educação e a assistência social, na área da Segurança Pública ainda não existe uma legislação (prevista no parágrafo 7, do artigo 144, da Constituição Federal), que detalhe e organize o funcionamento e do Sistema de Segurança Pública do país.

Fazer mais do mesmo em Segurança Pública é repetir modelos ineficientes e falidos, por isso, que a comissão parlamentar de inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil apresentou várias emendas à constituição e projetos de lei na perspectiva de construir uma nova arquitetura em Segurança Pública no Brasil. No mundo temos experiências muito positivas em que as principais mudanças aconteceram a partir destas novas estruturas de sistema de segurança pública, e uma das principais ferramentas utilizadas foi o acesso a informação e a transparência no sistema de segurança pública, responsável por promover um novo conceito e uma nova cultura no sistema de segurança pública.

Estas as razões que nos levam ao oferecimento do presente projeto que cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública - LAISP, cuja aprovação representará passo importante na busca da democracia plena e do aperfeiçoamento de nossas instituições de Segurança Pública.”

Isso posto, entre outros dispositivos, chamamos a atenção para o art. 2º da proposição, que arrola os princípios básicos da publicidade, divulgação de informações, utilização da tecnologia, incremento da transparência com controle social da administração pública nesta seara, bem como para o art. 6º, que indica os repositórios de informação, de cada entidade, que deverão ficar disponíveis para consulta.

Os arts. 4º, 5º, 7º, 8º e 9º estabelecem um cronograma para imprimir efetividade aos princípios antes enunciados.

O art. 10 estabelece o enquadramento, na Lei nº 8.429, de 1992, que trata da improbidade administrativa, daquele dirigente que porventura não cumprir os preceitos estabelecidos.

A proposição foi também distribuída para apreciação da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, sendo aprovada com uma emenda. Após análise das Comissões, ela deverá, ainda, ser apreciada pelo Plenário.

Compete-nos, nos termos do art. 32, IV, “a”, “d” e “e” do Estatuto Regimental, o pronunciamento quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Não vislumbramos óbices à livre tramitação da matéria no que tange à sua constitucionalidade. Nos termos do art. 22, I, cumulado com o art. 48 e com o § 7º do art. 144, da Constituição Federal, a competência para legislar e a sede de apreciação cabem ao Congresso Nacional. A iniciativa, de igual modo, é adequada em consideração ao que dispõe o art. 61 do texto constitucional.

Neste particular, chamamos a atenção para o que dispõe o referido § 7º do art. 144, que remete à “(...) lei a disciplina da organização e do funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

A proposição sob estudo justamente tem o objetivo de imprimir mais transparência aos procedimentos, além de tornar mais efetiva à prestação de contas pelos órgãos de segurança, reforçando, ademais, os princípios atinentes ao funcionamento da administração pública, indicados, entre outros pontos, no caput do art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Portanto, a proposta vem a preencher uma lacuna em nosso ordenamento a propósito do tema.

Sob a perspectiva da juridicidade e da técnica legislativa também nada temos a opor à proposição principal e à emenda que lhe foi oferecida no âmbito da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, porquanto não há afronta aos princípios informadores do nosso ordenamento jurídico nem à redação legislativa consagrada em nossa tradição parlamentar.

No mérito, de igual forma concordamos com a aprovação da matéria, contudo, entendemos que se faz necessário algumas adequações ao texto, na forma de Substitutivo, na tentativa de consolidar algumas sugestões pertinentes apresentadas pelos demais membros desta comissão.

O substitutivo ora proposto visa garantir no relatório anual de monitoramento da política e dos planos estratégicos de cada instituição e órgão de Segurança Pública, o quantitativo sobre todas as denúncias recebidas e apuradas contra policiais; incluir relatório completo dos cursos, treinamentos e capacitações executadas nos órgãos de segurança pública; informar denúncias recebidas e denúncias arquivadas; divulgação de informações de interesse público ressalvadas as informações de sigilo ou que comprometam investigações ou inquéritos policiais; e por fim manter o fortalecimento a transparência e a prestação de contas por parte daqueles que desempenham funções de importância pública e social, muito particularmente na área de segurança que tantos conflitos e problemas trazem à sociedade brasileira,

gerando uma apreensão que poderia ser bastante minorada se o atual projeto viesse a ser convertido em lei.

Diante de todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.894, de 2016, e da emenda apresentada na Comissão Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, com Substitutivo.

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2018.

Deputado **LUIZ ALBUQUERQUE COUTO**

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.894, DE 2016

Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas e cria a Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública – LAISP.

O Congresso Nacional Decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas instituições e órgãos de Segurança Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em relação a sua transparência e prestação de contas.

Art. 2º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública, e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, ressalvadas as informações

em sigilo ou que comprometam investigações ou inquéritos policiais;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e da prestação de contas na administração pública;

V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 3º É dever das instituições e dos órgãos acima referidos promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) e, quando viável por outros meios físicos e digitais, no âmbito de suas competências, de dados e informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, ressalvadas as informações em sigilo ou que comprometam investigações ou inquéritos policiais.

Art. 4º No primeiro semestre do primeiro ano de cada administração deverá ser apresentada a Política de Segurança Pública do ente federado e o planejamento estratégico para a gestão.

Parágrafo Único: Anualmente deverão ser apresentados publicamente relatórios de monitoramento da política e dos planos estratégicos de cada instituição e órgão, com os objetivos alcançados.

Art. 5º Anualmente cada instituição e órgão de Segurança Pública deverão publicar:

I – relatório com o resumo dos principais dados sobre número de ocorrências registradas envolvendo mortes decorrentes de intervenção policial, dos laudos periciais, dos inquéritos abertos, denúncias recebidas arquivadas por recolhimento da excludente da ilicitude, e das recomendações sobre qualificações dos processos de treinamento para reduzir mortes decorrentes de intervenção policial;

II – relatório sobre Policiais Mortos, com o resumo dos principais dados dos laudos periciais, com a análise de possíveis relações, causas, falhas ou insuficiências estruturais dos órgãos e segurança pública e das recomendações sobre qualificações nos processos de treinamento para reduzir o número de policiais mortos;

III - relatório dos principais indicadores de criminalidade, por unidade operacional, por município e Unidade da Federação, com ênfase no monitoramento das mortes violentas intencionais, em especial, homicídios dolosos; roubos seguidos de morte; lesões corporais seguidas de morte; mortes decorrentes de intervenção policial ou integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública em serviço e fora de serviço, com especificação daquelas em que foi reconhecida a excludente de ilicitude; policiais mortos em serviço e fora de serviço; das mortes a esclarecer ou suspeitas e os registros dos demais crimes e ocorrências previstas em lei;

IV – Pesquisa de satisfação feita junto aos seus servidores sobre as principais condições de trabalho, a ser realizada por empresa especializada, contratada de acordo com a legislação vigente;

V – Pesquisa de avaliação do atendimento com amostra de pessoas atendidas pelo órgão, feita por empresa especializada, contratada de acordo com a legislação vigente;

VI – Relatório completo dos órgãos correcionais;

VII – Relatório completo das ouvidorias dos órgãos de segurança pública, e relatório quantitativo sobre todas as denúncias recebidas e apuradas contra policiais e demais agentes da segurança pública.

§ 1º Os bancos de dados utilizados para a confecção dos relatórios citados no artigo 5º devem ser disponibilizados publicamente em formato aberto, desagregados ao nível de cada ocorrência, com seus

respectivos dicionários de variáveis e com as informações geográficas que permitam o georreferenciamento das informações.

§ 2º As informações em bancos de dados que contiverem a qualificação e dados pessoais das vítimas, testemunhas, policiais e demais pessoas envolvidas no fato delituoso, somente poderão ser fornecidas mediante decisão judicial, uma vez demonstrada a relevante necessidade e pertinência da informação, com a assinatura de termo de responsabilidade daquele que receber a informação;

§ 3º As informações referidas nesta Lei deverão permitir a desagregação pelo menos por latitude e longitude da ocorrência, raça, cor, etnia, gênero, idade, renda, uso de arma de fogo, número de vítimas envolvidas, número de agressores envolvidos, e deverão abranger ao menos todas as cidades acima de 50 mil habitantes do país.

Art. 6º As instituições e os órgãos de Segurança Pública deverão manter atualizados e disponibilizados:

- I – organograma atualizado com os respectivos ocupantes dos cargos de direção;
- II – código de ética;
- III – protocolos operacionais contendo os procedimentos operacionais padrão;
- IV – norma reguladora sobre o uso da força;
- V – Regimento e Manual sobre produção de dados estatísticos e critérios de classificação adotados para tabulação de ocorrências e registros;
- VI – doutrina que apresente a concepção da instituição;
- VII – conteúdo programático dos cursos regulares e especiais;
- VIII – nome dos professores dos cursos regulares e especiais;

IX – relatório completo dos cursos, treinamentos e capacitações executadas nos órgãos de segurança pública para os integrantes do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP.

Art. 7º A cada dois anos, a União deverá realizar Pesquisa de Vitimização, que apresente pelos menos:

I – nível de confiança nas instituições policiais;

II – agressões e ofensas sofridas por parte de policial, apuradas e arquivadas;

III – taxas de subnotificação dos principais indicadores criminais.

Art. 8º A união deverá publicar relatório síntese de todos os relatórios produzidos nas demais esferas de Poder em até 180 dias após o encerramento do período de referência adotado.

Parágrafo Único. As Unidades da Federação deverão concentrar os relatórios das instituições e órgãos a elas vinculados e publicar os dados de forma integrada e simultânea em site indicado pelo Executivo.

Art. 9º Para efeito desta lei, todas as instituições e órgãos de segurança pública terão 90 dias após o encerramento do período de referência adotado para retificar dados. Retificações após este período não serão consideradas para a publicação dos relatórios previstos nesta Lei e deverão compor relatório estatístico em separado, que deverá ser utilizado para auditoria e aperfeiçoamento dos sistemas de informação disponíveis.

Art. 10º O não cumprimento desta Lei implicará em responsabilidade penal, civil e administrativa do dirigente da instituição ou órgão Federal, Estadual, Distrital ou Municipal.

Art. 11º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2018.

LUIZ ALBUQUERQUE COUTO

Deputado Federal PT/PB