

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 3.940, DE 2023

Apensado(s): PL 4.291/2023; PL 4.292/2023; PL 4.294/2023; e PL 1.638/2024.

Normatiza sobre medidas de transparência na atuação da Procuradoria-Geral da República (PGR) e dá outras providências.

Autor: Deputado FÁBIO TERUEL

Relator: Deputado ALFREDO GASPAR

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.940, de 2023, de autoria do Deputado Fábio Teruel, visa, nos termos da respectiva ementa, a normatizar medidas de transparência na atuação da Procuradoria Geral da República (PGR), além de outras providências.

Em longa e minudente justificação, o Autor informa que a “transparência na atuação dos órgãos públicos é pilar fundamental da democracia e da confiança da população nas instituições.”

O Autor considera que “no cenário atual, em que crescem as demandas por maior prestação de contas e transparência nas ações dos Poderes da República, é indispensável que a Procuradoria-Geral da República, enquanto órgão máximo do Ministério Público Federal, atue de forma cada vez mais transparente e justificada”.

Em favor da sua argumentação, o Autor justifica que o “arquivamento de investigações, sobretudo aquelas envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função, gera inúmeras discussões e suspeitas na sociedade. Ao exigir que as razões para tais decisões sejam explicitadas e tornadas públicas, este Projeto de Lei visa proporcionar à sociedade brasileira



um entendimento claro das ações da PGR e fortalecer o controle social sobre as atividades do Ministério Público Federal”.

Colaciona que “a transparência não serve apenas para evitar possíveis desvios ou falhas na atuação institucional, mas também para valorizar e destacar ações corretas e justificadas da Procuradoria-Geral da República, reforçando a sua imagem e confiabilidade perante a sociedade”.

O Projeto de Lei nº 3.940, de 2023, depois de apresentado em 16 de agosto de 2023, foi distribuído, em 21 de maio de 2024, para a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (mérito) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD), no regime de tramitação ordinária (art. 151, III, RICD).

Aberto o prazo de 5 (cinco) sessões para a apresentação de emendas, a partir de 6 de junho de 2024, ele foi encerrado em 11 de junho de 2024, sem que emendas tenham sido apresentadas.

Apensados, acham-se:

- o Projeto de Lei nº 4.291, de 2023, de autoria do Deputado Delegado Paulo Bilynskyj, dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de informações detalhadas sobre as atividades do Poder Judiciário em seus respectivos portais da transparência;
- o Projeto de Lei nº 4.292, de 2023, de autoria do Deputado Delegado Paulo Bilynskyj, dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de informações detalhadas sobre as atividades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, das Secretarias de Segurança Pública Estaduais e Secretarias de Segurança Pública Municipais e estabelece seus respectivos portais da transparência;
- o Projeto de Lei nº 1.638, de 2024, de autoria do Deputado Amom Mandel, dispõe sobre o controle e a transparência dos recursos destinados à segurança pública; e



- o Projeto de Lei nº 4.294, de 2023, de autoria do Deputado Delegado Paulo Bilynskyj, dispõe a obrigatoriedade de divulgação de informações detalhadas sobre as atividades do Ministério Público em seus respectivos portais da transparência.

Na justificação, o Autor da proposição principal relata que o Projeto de Lei “busca fortalecer os valores democráticos, a transparência institucional e a confiança dos cidadãos nas instituições responsáveis pela aplicação da justiça e o Estado Democrático de Direito”.

As proposições seguirão para exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. A apreciação dos projetos por esta Comissão é conclusiva.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 3.940, de 2023, bem como o Projeto de Lei nº 4.291, de 2023, o Projeto de Lei nº 4.292, de 2023, o Projeto de Lei nº 4.294, de 2023, e o Projeto de Lei nº 1.638, de 2024, apensados, vêm à apreciação desta Comissão Permanente por tratar de matéria que guarda conexão com políticas de segurança pública, nos termos da alínea “d”, do inciso XVI, do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Cinco são as propostas sob exame desta Comissão. A primeira, o Projeto de Lei nº 3.940, de 2023, fixa medidas de transparência na atuação da Procuradoria-Geral da República (PGR). A segunda, o Projeto de Lei nº 4.291, de 2023, institui a obrigatoriedade de divulgação de informações detalhadas sobre as atividades do Poder Judiciário em seus respectivos portais da transparência. A terceira, o Projeto de Lei nº 4.292, de 2023, estabelece a obrigatoriedade de divulgação de informações detalhadas sobre as atividades do Ministério da Justiça e Segurança Pública, das Secretarias de Segurança Pública Estaduais e Secretarias de Segurança Pública Municipais. A quarta, o Projeto de Lei nº 1.638, de 2024, normatiza sobre o controle e a transparência dos recursos destinados à segurança pública. Por fim, a quarta, o Projeto de



Lei nº 4.294, de 2023, acrescenta a obrigatoriedade de divulgação de informações detalhadas sobre as atividades do Ministério Público em seus respectivos portais da transparência.

Os processos afetos à segurança pública e ao combate ao crime devem, via de regra, obediência à regra constitucional de publicidade dos atos processuais, a qual só cederá, excepcionalmente, ao segredo de justiça. Há de se considerar aqui que, como um desdobramento da atuação dos órgãos de segurança pública, o Ministério Público é o órgão detém a competência para prosseguir na persecução penal.

Neste diapasão, o princípio da publicidade dos atos administrativos e judiciais encontra respaldo no art. 5º, incisos XXXIII e LX, c/c art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988:

Constituição Federal/1988

“Art. 5º (...)

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;

(...)

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;”

“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:”

Igualmente, a Lei Orgânica do Ministério Público descreve, no art. 26, inciso VI, que é dever do Ministério Público dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas:



Lei nº 8.625/1993

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: (...)

VI – dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas;

A Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), ao fixar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal, descreve, dentre os princípios da PNSPDS, o princípio da publicidade, como se depreende do art. 4º, inciso XI:

Lei nº 13.675/2018

“Art. 4º São princípios da PNSPDS: (...)

XI - publicidade das informações não sigilosas;”

No que tange à autoridade policial, a condução do inquérito criminal está regulamentada pela Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, especialmente os arts. 1º e 2º c/c art. 20 do Código de Processo Penal, que estabelecem a competência da polícia judiciária para a investigação criminal.

Lei nº 12.830/2013

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia.

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.



§ 2º Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos.

Código de Processo Penal

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal é de que a indisponibilidade circunstancial do inquérito policial em razão de pendência de realização de diligência sigilosa não obsta o acesso a todos os elementos de prova já documentados nos autos.

É essa a inteligência, por exemplo, do art. 7º da Lei de Organizações Criminosas - Lei nº 12.850/2013:

“Art. 7º (...)

§ 2º O acesso aos autos será restrito ao juiz, ao Ministério Público e ao delegado de polícia, como forma de garantir o êxito das investigações, assegurando-se ao defensor, no interesse do representado, amplo acesso aos elementos de prova que digam respeito ao exercício do direito de defesa, devidamente precedido de autorização judicial, ressalvados os referentes às diligências em andamento.”

Como descreve o Ministro Cezar Peluso:

“Os atos de instrução, enquanto documentação dos elementos retóricos colhidos na investigação, esses devem estar acessíveis ao indiciado e ao defensor, à luz da Constituição da República, que garante à classe dos acusados, na qual não deixam de situar-se o indiciado e o investigado mesmo, o direito de defesa. O sigilo aqui, atingindo a defesa, frustra-lhe, por conseguinte, o exercício. (...) 5. Por outro lado, o instrumento disponível para assegurar a intimidade dos investigados (...) não figura título jurídico para limitar a defesa



nem a publicidade, enquanto direitos do acusado. E invocar a intimidade dos demais investigados, para impedir o acesso aos autos, importa restrição ao direito de cada um dos envolvidos, pela razão manifesta de que os impede a todos de conhecer o que, documentalmente, lhes seja contrário. Por isso, a autoridade que investiga deve, mediante expedientes adequados, aparelhar-se para permitir que a defesa de cada paciente tenha acesso, pelo menos, ao que diga respeito a seu constituinte.” [HC 88.190, voto do rel. min. Cezar Peluso, 2ª T, j. 29-8-2006, DJ de 6-10-2006.]

No mesmo sentido, verificamos a Súmula Vinculante nº 13 e a Tese de Repercussão Geral definida no RE 593.727, constante do Tema nº 184 do STF. *In verbis*:

Súmula Vinculante nº 13 do STF

“É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.”

Tema nº 184 do STF

“O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso país, os advogados (Lei 8.906/1994, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade — sempre presente no Estado Democrático de Direito — do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados



(Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição.” (Tese definida no RE 593.727, rel. min. Cezar Peluso, red. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, P, j. 14-5-2015, DJE 175 de 8-9-2015, Tema 184.)

Assim sendo, a aplicação do **princípio da publicidade ou da máxima transparência** constitui a regra nos atos praticados pela Administração Pública, tendo em vista que possibilita aos cidadãos o controle dos atos praticados pelo Poder Público. Além disso, o sigilo só se admite, a teor do art. 5º, Inciso XXXIII, quando imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado.

Na lição da Ministra Cármen Lúcia:

“O ato de qualquer dos poderes públicos restritivo de publicidade deve ser motivado de forma concreta, objetiva, específica e formal, sendo nulos os atos públicos que imponham, genericamente e sem fundamentação válida, restrição ao direito fundamental à informação”. (ADPF 872, rel. min. Carmen Lúcia, j. 15-8-2023, P, DJE de 28-8-2023.)

Pela “motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos que ensejam o ato e os preceitos jurídicos que autorizam sua prática”¹. O princípio da motivação é decorrência do Estado Democrático de Direito, determinando que os agentes públicos, ao decidir, apresentem os fundamentos que os levaram a tal posicionamento. Assim, apesar de não constar expressamente, ele decorre da interpretação de diversos dispositivos constitucionais.

O motivo apresenta-se com requisito necessário à formação do ato administrativo, sendo que a motivação é obrigatória ao exame da finalidade e da moralidade administrativa. Tal entendimento é corolário da teoria dos motivos determinantes, segundo a qual o motivo do ato administrativo deve ser compatível com a situação que, de fato, gerou a manifestação da vontade, sob pena de ilegalidade.

Como afirma o Ministro Castro Meira:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 97.



“(…) há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido.” (MS 15.290/DF – Rel. Min. Castro Meira. DJe 14.11.2011)

Ressalte-se que, até mesmo os atos vinculados, em regra, também deverão pronunciar sua motivação, como afirma Bandeira de Mello:

“A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato. Em algumas hipóteses de atos vinculados, isto é, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicando pode ser suficiente, por estar implícita a motivação.”²

Assim, a Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios constitucionais de publicidade e de transparência como vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhes absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade.

Em face do exposto, no **MÉRITO**, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.940, de 2023, bem como do Projeto de Lei nº 4.291, de 2023, do Projeto de Lei nº 4.292, de 2023, do Projeto de Lei nº 1.638, de 2024 e do Projeto de Lei nº 4.294, de 2023, apensados, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado **ALFREDO GASPAR**
Relator

15050/2024 – Parecer PL 394

² Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 31ª ed. São Paulo, 2014. p. 390.



COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.940, DE 2023

Apensado(s): PL 4.291/2023; PL 4.292/2023; PL 4.294/2023; e PL 1.638/2024.

Dispõe sobre medidas de transparência na atuação dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, das Secretarias de Segurança Pública Estaduais e Municipais ou congêneres.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei tem por objetivo estabelecer medidas que garantam maior transparência na atuação dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, das Secretarias de Segurança Pública Estaduais e Municipais ou congêneres.

Parágrafo Único. Os órgãos referidos no *caput* deste artigo devem estabelecer, obrigatoriamente, portais de transparência que contenham informações detalhadas acerca de suas operações internas e externas, visando promover a prestação de contas perante a sociedade e reforçar os princípios da transparência, publicidade e acesso à informação, que devem conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - organograma da instituição, identificando as diferentes unidades, setores e departamentos, bem como os responsáveis por cada um deles;

II – estrutura organizacional, de pessoal e remuneratória dos membros e servidores, incluindo subsídios, gratificações, benefícios e quaisquer outras formas de remuneração;



III - relatório detalhado das atividades realizadas, discriminando casos de investigação, ações de segurança pública, procedimentos administrativos, recomendações expedidas e demais atividades relevantes, com descrição objetiva, datas de início e conclusão, unidades envolvidas, indicadores e resultados alcançados;

IV - despesas realizadas, com detalhamento das rubricas orçamentárias, valores gastos e justificativas para os gastos, incluindo diárias, passagens e despesas de representação;

V - quantidade de processos em tramitação, com indicadores de tempo médio de tramitação e taxa de congestionamento;

VI - dados sobre transparência ativa, como contratos firmados, convênios celebrados e licitações realizadas.

Art. 2º Os portais da transparência deverão ser atualizados regularmente, em um período de no máximo 30 dias, com as informações mais recentes, para garantir a veracidade e a atualidade das informações disponibilizadas.

Art. 3º A não observância das disposições desta lei sujeitarão os responsáveis pelos órgãos referidos no *caput* do art. 1º às sanções administrativas e penais.

Art. 4º Fica assegurado o sigilo da informação que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal.

CAPÍTULO II

DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR)

Art. 5º Toda decisão da Procuradoria-Geral da República que resulte no arquivamento de investigações envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função deverá ser acompanhada de:

I - relatório detalhado indicando as razões fáticas e jurídicas para tal decisão;



II - manifestação fundamentada sobre a pertinência e adequação das provas e depoimentos colhidos durante a investigação;

III - publicação do relatório e da manifestação em sítio eletrônico oficial da Procuradoria-Geral da República, garantindo o respeito ao sigilo das informações sensíveis, nos termos da legislação vigente.

Art. 6º Fica estabelecido que qualquer cidadão, no exercício de sua cidadania, poderá requerer à Procuradoria-Geral da República informações adicionais sobre as decisões de arquivamento, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Art. 7º A ausência de justificativa, conforme estabelecido no art. 2º, poderá ser objeto de apuração de responsabilidade, nos termos da Lei Orgânica do Ministério Público e demais normativos aplicáveis.

CAPÍTULO III

DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA DOS RECURSOS DESTINADOS À SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 8º Os ordenadores de despesa dos órgãos de segurança pública, a cada 6 (seis) meses, publicarão, nas páginas eletrônicas dos respectivos Poderes Executivos, a relação das despesas efetuadas com as atividades de segurança pública e as respectivas metas alcançadas, enviando, ainda, para o Ministério da Justiça e Segurança Pública, detalhado relatório correspondente a essas despesas e metas.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei não elide a aplicação dos mecanismos de controle preconizados em outros diplomas legais e infralegais.

Art. 9º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o ordenador de despesa à aplicação do art. 73 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS



Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado ALFREDO GASPAR
Relator

15050/2024 – Parecer PL 3940



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD241986998100>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alfredo Gaspar

