



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB
COMISSÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Indicação n. 051/2024

Projeto de Lei Ordinária Federal n. 2.973/24. Norma que estabelece a vedação à utilização de recursos públicos com o objetivo de perseguir ou investigar manifestações individuais. Tema voltado ao interesse público e economicidade. Ponderação a ser realizada dentro do espectro da segurança pública. Viabilidade do controle judicial em casos limítrofes. Legalidade frente ao Direito Público. Sugestão de artigo que trate sobre cláusula de reserva de jurisdição para casos graves em que o uso de aparato estatal seja recomendado.

Excelentíssimos Senhores Membros da Comissão de Direito Administrativo.

Excelentíssimo Senhor Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

1. RELATÓRIO

O expediente versa sobre indicação de Parecer pela Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), registrado na forma da Indicação n. 051/2024, de autoria do Dr. Joycemar Lima Tejo.

Em suma, o indicante almeja lograr pronunciamento do IAB acerca da legalidade do Projeto de Lei Ordinária Federal (PL) n. 2.973/24, de autoria de S.Ex^a. Deputado Federal Júnior Mano, cujo inteiro teor segue adiante:

PROJETO DE LEI 2.973/24

Estabelece a vedação à utilização de recursos públicos com o objetivo de perseguir ou investigar manifestações individuais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica vedada a utilização de recursos públicos para perseguir, investigar, monitorar ou vigiar manifestações individuais de parlamentares, jornalistas e qualquer cidadão com o objetivo de cercear ou constranger liberdades fundamentais, em desrespeito aos princípios democráticos consagrados na Constituição Federal.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se conduta estatal ilícita:

I - a produção de relatórios de monitoramento sobre atividades de parlamentares, jornalistas e cidadãos em redes sociais ou quaisquer outros meios de comunicação;

II - a utilização de informações obtidas por meio de monitoramento para influenciar ou tomar decisões administrativas, políticas ou de qualquer outra natureza que visem ao cerceamento de liberdades individuais;

III - a restrição de acesso às informações de monitoramento por parte dos próprios monitorados ou do público em geral, salvo em casos de segurança nacional devidamente justificados e fundamentados.

Art. 3º O descumprimento do disposto nesta Lei ensejará a responsabilidade administrativa, civil e penal dos agentes públicos envolvidos, sem prejuízo da nulidade dos atos praticados em violação ao disposto nesta Lei.

Art. 4º Os órgãos públicos responsáveis pela comunicação institucional e pela coordenação de ações de publicidade governamental deverão atuar exclusivamente com a finalidade de dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo federal, divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição, estimular a participação da sociedade no debate e na formulação de políticas públicas, disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais e promover o país no exterior.

Art. 5º Fica vedada a utilização de serviços de monitoramento de redes sociais e demais mídias digitais para fins de espionagem, vigilância, intimidação ou qualquer outra finalidade que não esteja estritamente alinhada aos objetivos legítimos de comunicação institucional definidos na legislação vigente.

Art. 6º As informações geradas a partir de qualquer serviço de monitoramento de redes sociais contratado por órgãos públicos devem ser disponibilizadas para acesso público, resguardando-se apenas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança nacional, nos termos da legislação vigente.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O indicante solicita a manifestação do IAB sobre a matéria lastreado no alegado confronto entre o direito fundamental de liberdade de expressão e a tutela estatal sobre crimes contra o Estado Democrático de Direito. Como o aludido PL implicaria na destinação de recursos do erário para sua regular execução, bem como na atribuição de competência a órgãos

públicos, o indicante solicitou a lavratura de Parecer a esta eminente Comissão de Direito Administrativo.

Relatei. Passo a exarar a *opinio juris*.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Organização Administrativa e Configuração do Erário no Estado de Direito

Em primeiro lugar, torna-se relevante apresentar as principais normas atinentes à organização do Estado na Constituição do Brasil de 1988 (CF), cuja juridicidade se norteia não somente no campo puramente constitucional, mas também ao Direito Administrativo, ambos sujeitos às normas gerais de Direito Público.

Destacam-se os arts. 18 e 165 da CF, os quais, respectivamente, inaugura a disciplina da Organização Político-administrativa do Estado brasileiro e regula as peças normativas orçamentárias destinadas a todos os entes federativos subnacionais (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios). Segue inteiro teor de ambas as normas, *in verbis*:

Constituição do Brasil de 1988

[...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§1º. Brasília é a Capital Federal.

§2º. Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§3º. Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

[...]

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§2º. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§3º. O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§5º. A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§6º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§9º. Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

§10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

§13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

§14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

§15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

§16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

§17. Para o cumprimento do disposto no inciso I do § 11 deste artigo, o Poder Executivo poderá reduzir ou limitar, na elaboração e na execução das leis orçamentárias, as despesas com a concessão de subsídios, subvenções e benefícios de natureza financeira, inclusive os relativos a indenizações e restituições por perdas econômicas, observado o ato jurídico perfeito.

§18. A partir do exercício financeiro de 2026, serão excluídas do limite individualizado do Poder Executivo estabelecido na lei complementar de que trata o

art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, as despesas com precatórios e requisições de pequeno valor.

§19. A partir de 2026, o limite individualizado para o Poder Executivo é aquele estabelecido nos termos da lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, considerados os créditos suplementares e especiais incorporados ao limite de despesa de 2025, e deduzido do valor correspondente ao limite de que trata o art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias considerado para elaboração do projeto de lei orçamentária anual de 2025, corrigido pelo IPCA, nos termos da referida lei complementar.

§20. O disposto nos §§ 18 e 19 deste artigo não implicará revisão da base de cálculo dos limites individualizados estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

§21. A partir de 2027, as despesas anuais da União com precatórios e requisições de pequeno valor, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, de que trata o art. 100 desta Constituição, serão incorporadas gradualmente na apuração da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, de forma cumulativa a cada exercício, em, no mínimo, 10% (dez por cento) do montante previsto dessas despesas.

§22. Para o exercício financeiro de 2026, não será computado na meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias o valor excedente ao limite de que trata o art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A relação estabelecida entre a organização administrativa do Estado e a austeridade fiscal na destinação de recursos do erário deve ser encarada como diretamente proporcional, na medida em que o erário é constituído por verbas pagas pelos cidadãos na esfera tributária, em sua maioria.

É certo que a verba entregue pelos cidadãos devedores de tributos (“dinheiro dos pagadores de impostos”) é sangue que circula nas veias do *corpus* da Administração Pública, ainda que abalizada doutrina, com esteio na Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n. 101/2000 – LRF) e na Lei Ordinária Federal n. 4.320/1964, sustente a divisão da receita pública em originária e derivada¹.

A rígida configuração do erário é reflexo do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º), e a regulação do erário por meio de peças orçamentárias como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) não apenas é um reclame do Direito Financeiro em sua conformação doutrinária², mas também do Direito Administrativo na medida em que desde a teoria do órgão estabelecida pelo jurista alemão Otto von Gierke³ o estudo da organização do Estado é de especial atenção desta província jurídica em sua conformação doutrinária⁴.

¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

² ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

³ Cf. didática exposição sobre a matéria em: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 39. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2026.

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

2.2. Da Viabilidade de Controle Judicial de Atos Administrativos na Execução da Lei

Afastando-me de maiores digressões acerca da ponderação de valores entre o direito fundamental de liberdade de expressão (CF, art. 5º, IV e IX) e a tutela estatal de excessos do aludido direito que podem em último grau, inclusive, configurar atos preparatórios de crimes contra o Estado Democrático de Direito (Decreto-lei Federal n. 2.848/1940 – CPB, arts. 359-I a 359-U), considerando a segregação de funções entre as diferentes comissões deste eminente Instituto dos Advogados Brasileiros, ater-me-ei somente aos aspectos próprios do Direito Administrativo na apreciação de legalidade do aludido PL, sem descurar das normas gerais de Direito Público.

O teor do PL objeto da presente *opinio juris*, s.m.j., encontra azo nos princípios da impessoalidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*), bem como no princípio da economicidade, visto que a destinação de recursos públicos para monitoramento de manifestações individuais, mormente em redes sociais na Internet, não é consoante a austeridade fiscal que se espera na execução do orçamento público sob modelo participativo, sendo certo que os cidadãos seriam vítimas de eventuais perseguições a depender do governo de ocasião, mais ainda considerando a discricionariedade sem contenções do Poder Executivo.

Dessa forma, entende-se legal e legítimo o PL objeto da presente consulta. Todavia, de modo a se evitar o excesso e abuso de direito no campo da liberdade de expressão – lamentavelmente tão comum nas primeiras décadas do século XXI no meio virtual –, sugere-se para maior aderência ao postulado normativo da segurança jurídica que haja dispositivo que permita a aplicação de recursos do erário e equipamentos públicos desde que sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição.

Tal reserva de jurisdição poderá ser provocada seja pelos órgãos de Advocacia Pública (na representação de interesses públicos originários do ente federativo, no contexto da chamada “Advocacia de Estado”), seja pelo Ministério Público (guardião nato do interesse público primário nos casos de conflito de interesses dos órgãos de Advocacia Pública, visto que marcados pela parcialidade).

A título de exemplo, pode-se mencionar o instituto da ação controlada e infiltração de agentes policiais nas hipóteses de tráfico de drogas ilícitas, em que há cláusula de reserva de jurisdição expressa (Lei Ordinária Federal n. 11.343/06, art. 53), sendo referencial idôneo e que observa o princípio da divisão funcional do Poder (CF, art. 2º), que opera segundo o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Logo, considerando a necessidade de controle judicial prévio dos atos administrativos tendentes a realizar semelhante monitoramento, em especial diante de indícios veementes de possível crime contra o Estado Democrático de Direito, tornar-se-á possível afastar a proteção insuficiente no campo da segurança pública, sopesando os dois aspectos do princípio da proporcionalidade (vedação de excesso e vedação de proteção deficiente/insuficiente).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opino pela constitucionalidade** do Projeto de Lei Ordinária (PL) n. 2.973/24, submetido à apreciação deste eminente Instituto dos Advogados Brasileiros, haja vista sua aderência aos princípios da impessoalidade, eficiência e economicidade, norteadores da execução do orçamento público no contexto de defesa do erário.

Entretanto, a título de sugestão ao aludido PL, entendo ser necessária **inclusão de artigo ou esclarecimento acerca da possibilidade de controle judicial** por meio de cláusula de reserva de jurisdição a casos pontuais em que seja viável o uso do aparato estatal para monitoramento de manifestações com veementes indícios de atos preparatórios de crimes contra o Estado Democrático de Direito ou outros fatos graves (com *legitimatío ad causam* do órgão de Advocacia Pública do ente respectivo e do Ministério Público), observando-se dessa forma o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) no contexto do princípio da divisão funcional do Poder (CF, art. 2º).

Nesse sentido, solicito encaminhamento do presente Parecer ao Congresso Nacional para conhecimento da ressalva e sugestão acima indicada.

É como penso, *sub censura*.

Submeto à Comissão de Direito Administrativo e ao Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros.

Rio de Janeiro (RJ), aos 3 de maio de 2026.



Dr. Divo Augusto Pereira Alexandre Cavadas
Advogado | Membro do IAB