



PROJETO DE LEI Nº 1.332, DE 2003

(Apensados os PLs 2857/2004 (6665/2006, 4896/2009), 3854/2004, 5959/2005 (6810/2006), 7284/2006, 1017/2007, 3969/2008, 4821/2009, 7937,2010 (201/2011))

"Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das guardas Municipais do Brasil. Regulamenta e disciplina a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civis Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências."

**Autor: Deputado Arnaldo Faria de Sá
Relator: Deputado Afonso Florence**

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em exame, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, trata de normas gerais para as guardas municipais, disciplinando o § 8º do art. 144 da Constituição.

O projeto determina que o funcionamento e emprego das guardas civis ficam condicionados a registro em um órgão chamado "Conselho Federal das Guardas Civis", criado pelo art. 19.

Analisado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO teve diversos projetos de lei apensados, conforme descrito a seguir.

601AF57533

601AF57533



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Apensado o PL 2857/2004, do Deputado Nelson Marquezelli, que “altera a redação da Lei n. 10.826, de 2003, autorizando o porte de arma de fogo aos integrantes das guardas municipais”. O projeto propunha dar nova redação ao inciso III e revogar o inciso IV do art. 6º da Lei n. 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento – ED), concedendo porte de arma aos guardas municipais sem limitação de população do Município.

Também apensados os PL 6665/2006 e 4896/2009. O PL 6665/2006, do Deputado Chico Sardelli, possui o mesmo conteúdo do PL 2857/2004, com justificção semelhante em relação aos vigilantes privados. O PL 4896/2009, do Deputado Milton Monti, no mesmo sentido, justifica a medida com fundamento na isonomia.

Apensado o PL 3.854/2004, do Deputado Carlos Sampaio, com o mesmo objetivo e justificção similar à do PL 2857/2004, alterando o inciso III e revogando o inciso IV do ED, e remetendo ao regulamento as condições de concessão do porte de arma às guardas municipais.

Apensado o PL 5959/2005, do Deputado Chico Sardelli, que aglutina dispositivos do projeto original e apensados, especificando suas atribuições. Mantém prisão especial; porte de arma em tempo integral nos limites do Estado, salvo restrição médica ou decisão judicial; subordinação ao prefeito; ações integradas com outros órgãos; poder de repressão criminal imediata; linha telefônica e faixa de radiofrequência exclusiva gratuita; repasses do FSNP e isenção tributária para aquisição de viaturas, armamento e equipamento; e existência do Conselho Federal respectivo.

Também apensado o PL 6810/2006, do Deputado Chico Sardelli, que dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de colete à prova de balas aos guardas municipais de todos os Municípios do Brasil, em atividades externas de patrulhamento, ronda ou atendimento de ocorrências que possam colocar em risco a integridade física. Em seu art. 3º, o projeto estabelece que tal despesa correrá a conta de “destinações orçamentárias repassadas pela União aos Municípios”.

Apensado o PL 7284/2006, do Deputado Milton Monti, visa alterar dispositivos pertinentes do Estatuto do Desarmamento, no sentido de conceder o porte de arma às guardas municipais, mesmo fora do serviço, independentemente do tamanho da população do município.

Apensado o PL 1017/2007, do Deputado Celso Russomano, alterando o Estatuto do Desarmamento, para conceder porte de arma às guardas municipais dos municípios com 25.000 a 500.000 habitantes, quando em serviço.

Apensado o PL 3969/2008, do Deputado Renato Amary, propõe alterar o Estatuto do Desarmamento para conceder porte de arma aos guardas

601AF57533

601AF57533



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

municipais, “qualquer que seja a quantidade de habitantes do Município”, com o objetivo de dar isonomia de tratamento em relação às forças policiais da União e dos Estados.

Apensado o PL 4821/2009, do Deputado João Herrmann, visando incluir o inciso XII ao art. 295 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal – CPP), para garantir prisão especial aos guardas municipais.

Apensado o PL 7937/2010, do Deputado Celso Russomano, destinando o número telefônico 153 para chamadas gratuitas de emergência, exclusiva para as guardas municipais. Ao PL 7937/2010, é apensado o PL 201/2011, do Deputado Sandes Júnior, com semelhante teor.

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime organizado, foram apresentadas três emendas de caráter substitutivo ao PL 1332/2003.

A Emenda n. 1, do Deputado Cabo Júlio, trata da exigência de escolaridade mínima, para a investidura do integrante da guarda municipal; possibilidade de a guarda ser dirigida por militar do Estado-membro; limitação do efetivo a 0,05% (cinco centésimos por cento) da população do Município; diferenciação dos uniformes e emblemas daqueles utilizados pelas Forças Armadas e pela polícia militar do Estado; caracterização própria das viaturas; limitação dos níveis hierárquicos a seis; proibição de utilização da denominação idêntica às das Forças Armadas e das polícias militares estaduais; e restrição das atividades à proteção de bens e patrimônio do município. Manteve o porte de arma, porém exclusivamente em serviço, bem como a prisão especial.

A Emenda n. 2, do Deputado Alberto Fraga, igualmente alterou o conteúdo do projeto original, detalhando um pouco mais as competências, mantendo o direito ao uso de armas e uniformes, à radiofrequência privativa e à prisão especial. Sujeita as atividades das guardas municipais a acompanhamento por corregedoria estadual e conselhos comunitários de segurança pública, bem como a controle do efetivo e do arsenal pelo órgão estadual responsável pela segurança pública. Condiciona a existência da guarda à criação por lei municipal e de ser seus integrantes servidores públicos da administração direta ou autárquica.

A Emenda n. 3, do Deputado William Dib, na forma de substitutivo ao projeto principal, o qual buscou agregar as disposições dos substitutivos anteriormente ofertados, especialmente no tocante às atribuições; à cooperação com os demais órgãos de segurança; viaturas com caracterização própria; poder repressivo imediato; radiofrequência privativa; direitos (prisão especial, identidade com validade em todo o território nacional, porte de arma, aposentadoria especial, seguro de vida e de acidente e colete à prova de balas); controle do efetivo e armamento pelo órgão estadual responsável pela segurança pública; bem como a

601AF57533

601AF57533



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

previsão de os guardas serem servidores públicos da administração municipal direta ou autárquica.

As três emendas substitutivas apresentadas retiram do texto a proposta de criação do Conselho Federal das Guardas Civis, que consta do projeto original.

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO aprovou o PL 1332/2003, juntamente com os PLs 5959/2005, 4821,2009, 7937/2010 e 201/2011, apensados, e as três emendas apresentadas, na forma do Substitutivo, com complementação de voto. A CSPCCO rejeitou os PLs 2857/2004, 6665/2006, 4896/2009, 3854/2004, 7284/2006, 1017/2007, 3969/2008 e 6810/2006, apensados.

O Substitutivo aprovado na CSPCCO, em seu art. 21, estende às guardas municipais “benefícios tributários para aquisição de equipamentos que são de prerrogativa exclusiva dos órgãos de segurança pública”.

Na Comissão de Finanças e Tributação o projeto não recebeu emendas, dentro do prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

No que concerne à adequação orçamentária e financeira do Projeto, em atendimento ao disposto no art. 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, analisamos a proposta à luz da legislação orçamentária e financeira, em especial quanto à sua conformidade com o Plano Plurianual 2012-2015 – PPA 2012-2015, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 – LDO-2013 e a Lei Orçamentária Anual para 2013 – LOA-2013.

No que tange especificamente a legislação orçamentária da União, vale observar o disposto nos art. 90 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 – LDO-2013 (Lei nº 12.708, de 2012), conforme segue:

“Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(....)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

§ 3º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro previsto neste artigo deverá ser elaborada ou homologada por órgão competente da União e acompanhada da respectiva memória de cálculo.

§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no caput.

§ 5º Aplicam-se as disposições deste Capítulo às proposições decorrentes do disposto nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição.

§ 6º Será considerada incompatível a proposição que:

I - aumente despesa em matéria de iniciativa privativa, nos termos dos arts. 49, 51, 52, 61, 63, 96 e 127 da Constituição;

II - altere gastos com pessoal, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, concedendo aumento que resulte em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição; e

III - (VETADO).

(...)"

Nesse aspecto, importante observar que o art. 19 do PL 1332/2003 estabelece a criação, no âmbito do Ministério da Justiça, do Conselho Federal das Guardas Civis, matéria entendida como compreendida na competência privativa constante do art. 61 da Constituição:

"Art. 61. (...)

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública**, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

(...)"

No mesmo vício incorre o PL 5959/2005. Já as três emendas substitutivas apresentadas, tendo excluído a criação do referido conselho, afastaram tal vício.

601AF57533

601AF57533



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Também o art. 3º do PL 6810/2006, ao gerar despesa obrigatória para a União, encontra-se em desacordo com o citado art. 90 da LDO-2013, que, por sua vez, encontra-se em linha com o disposto nos arts. 15 e 16 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estatuem o seguinte:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.”

No caso do Substitutivo aprovado na CSPCCO, preliminarmente, verifica-se que o mesmo não apresenta a estimativa de renúncia de receita correspondente ao proposto art. 21, conforme exigido pela LRF, notadamente em seu art. 14, *in verbis*:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

Adicionalmente o art. 21 do Substitutivo fere o disposto no art. 91 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 – LDO-2013 (Lei nº 12.708, de 2012), conforme segue:

“Art. 91. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

§ 1º Os projetos de lei aprovados ou medidas provisórias que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos.

(...)

§ 8º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

(...)

§ 10. O disposto neste artigo aplica-se, exclusivamente, às proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.”

No que se refere ao PL 7284/2006, seu art. 1º prevê isenção de taxa para autorização para porte de arma aos integrantes das guardas municipais, mas não atende as exigências do art. 14 da LRF, já mencionado.

Em relação ao conteúdo das três emendas da CSPCCO, bem como dos PLs 2857/2004, 6665/2006, 4896/2009, 3854/2004, 1017/2007,

601AF57533

601AF57533



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

3969/2008, 4821/2009, 7937,2010 e 201/2011, não se identifica incompatibilidade ou inadequação com a legislação orçamentária e financeira.

Importante observar que, haja vista a distribuição para esta Comissão tendo ocorrido nos termos do art. 54 do Regimento Interno, sem previsão de análise de mérito, este parecer limita-se à análise de adequação orçamentária e financeira, sem manifestação quanto ao mérito.

Com o propósito de afastar a incompatibilidade decorrente do art. 19 do Projeto, apresentamos emenda de adequação, para supressão do referido artigo.

Ante ao exposto, voto pela **INCOMPATIBILIDADE e INADEQUAÇÃO** financeira e orçamentária Projetos de Lei n^{os} **5959/2005, 6810/2006 e 7284/2006**. Somos pela **NÃO IMPLICAÇÃO** das emendas n^{os} **1, 2 e 3** da CSPCCO, dos Projetos de Lei n^{os} **2857/2004, 6665/2006, 4896/2009, 3854/2004, 1017/2007, 3969/2008, 4821/2009, 7937,2010 e 201/2011**, bem como do Projeto de Lei n^o **1.332, de 2003**, com a emenda de adequação apresentada.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado AFONSO FLORENCE
Relator



PROJETO DE LEI Nº 1.332, de 2003

"Dispõe sobre as atribuições e competências comuns das guardas Municipais do Brasil. Regulamenta e disciplina a constituição, atuação e manutenção das Guardas Civas Municipais como Órgãos de Segurança Pública em todo o Território Nacional e dá outras providências."

Autor: Deputado Arnaldo Faria de Sá
Relator: Deputado Afonso Florence

EMENDA DE ADEQUAÇÃO

Suprima-se o art. 19.

Sala de Reuniões, em de de 2013.

Deputado AFONSO FLORENCE

Relator

601AF57533

601AF57533