



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 502, DE 2024

Cria o Estatuto Geral das Guardas Civis Patrimoniais Municipais e dá outras providências.

Autor: Deputado SARGENTO PORTUGAL

Relatora: Deputada DAYANY BITTENCOURT

1 - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 502, de 2024, de autoria do ilustre Deputado Sargento Portugal (Podemos/RJ), tem por objetivo instituir o Estatuto Geral das Guardas Civis Patrimoniais Municipais. A proposição é meticulosamente estruturada em doze capítulos, abrangendo desde as disposições preliminares até os princípios norteadores, competências, formação, requisitos para incorporação, capacitação, fiscalização, prerrogativas, visibilidade, disponibilidade diversa, proventos, e as considerações finais. O texto, em diversas passagens, reitera dispositivos da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais (EGGM).

Ademais, em suas motivações, o ilustre Deputado expõe que, apesar da existência das guardas municipais, diversos segmentos que, embora possuam nomenclatura diversa, já





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

desempenhavam atividades análogas, especialmente no que tange à proteção patrimonial de edifícios e áreas pertencentes ao município ou destinadas ao uso público, assim, esses profissionais fazem jus à tutela jurídica proporcionada por uma norma específica que os contemple de maneira adequada.

Essa proposição tramita sob o regime de tramitação ordinária na Câmara dos Deputados, submetida à apreciação conclusiva das Comissões de: Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O mérito da matéria será apreciado pelas CSPCCO e CCJC.

Na CSPCCO, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Coronel Meira (PL-PE), pela aprovação na forma original e, em 18/06/2024, foi aprovado o parecer.

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta comissão.

É o Relatório.

2 - VOTO DA RELATORA

Cabe à Comissão de Finanças e Tributação a análise dos aspectos financeiros e orçamentários públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Projeto de Lei nº 502, de 2024, no que se refere aos temas próprios do colegiado, constantes do artigo 32, inciso X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

Ressalta-se que a análise não contemplará o mérito da proposição, conforme Despacho da Mesa¹, assim, atendo-se apenas aos aspectos atinentes a esta Comissão.

No entanto, é necessário destacar que a proposição é de grande relevância para todo o povo brasileiro, considerando que o Projeto de Lei tem o objetivo de promover uma sociedade com maior segurança, por meio da atuação efetiva das denominadas Guardas Civis Patrimoniais Municipais, em complemento às demais forças de segurança pública, em benefício da coletividade, mediante o estabelecimento de um marco legal que abarque a totalidade dos atuais profissionais de guarda patrimonial existentes nos Municípios, inclusive naqueles que já possuem Guarda Municipal.

Voltando a análise orçamentária e financeira, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se

¹ Disponível em: < https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2392403&filename=Tramitacao-PL%20502/2024 >





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação"*.

Em síntese, o Projeto de Lei está dividido em 12 (doze) capítulos, dentre os quais serão destacados os que possuem aspectos desafiadores, isto é, que demandam uma análise cuidadosa, especialmente no que se refere aos impactos orçamentários e financeiros que essa medida teria para os cofres públicos.

Os Capítulos VI e VII, que tratam da capacitação e da fiscalização, respectivamente, estabelecem a opção de criação de órgão de formação, treinamento e aperfeiçoamento dos integrantes da Guardas Civis Patrimoniais Municipais. Como também, prevê a escolha de criação de um órgão de fiscalização, a exemplo de uma corregedoria ou ouvidoria, com o objetivo de fiscalizar, controlar e apurar as condutas e as atividades dos integrantes da guarda, bem como de receber, analisar e encaminhar as denúncias, as reclamações, as sugestões e os elogios da população.

É cediço que as criações desses órgãos acarretam em custos, porém é preciso observar que o Projeto de Lei faculta aos Municípios a criação de suas Guardas Civis Patrimoniais Municipais, sendo uma opção e não uma obrigação. Portanto, por se tratar de





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

uma faculdade o texto da proposição torna-se essencialmente normativo, o que também não viola o princípio do pacto federativo.

Entretanto, é preciso afirmar que estamos diante de uma hipótese de uma “opção incentivada”, considerando que os Municípios que criarem Guardas Civis Patrimoniais Municipais poderão contar com um guarda patrimonial pública exclusiva e especializada, que poderá contribuir para a proteção do patrimônio público municipal, para a prevenção e repressão de atos de vandalismo, para a fiscalização do cumprimento das leis e dos regulamentos municipais, para o atendimento e orientação da população, entre outras atividades.

Outrossim, no Capítulo VIII é determinado que a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) deverá reservar e destinar uma faixa exclusiva de frequência de rádio para as Guardas Civis Patrimoniais Municipais, que deverão utilizar esse meio de comunicação para a realização de suas atividades. Essa medida, apesar de impor hipotética redução de receitas da União, poia supostamente deixaria de arrecadar com a exploração dessa faixa, segue o princípio da simetria com o art. 17 da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014 (Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais), assim, estando adequada.

O texto aborda a remuneração e os adicionais salariais dos guardas civis patrimoniais municipais, estabelecendo um piso salarial e diversos benefícios. O Art. 22, inserido no Capítulo XI, estipula que o piso salarial nacional para o cargo inicial de guarda civil patrimonial municipal será de dois salários mínimos, conforme o valor vigente no ano. Essa medida visa garantir uma remuneração mínima adequada para os profissionais que ingressam na carreira, valorizando a função





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

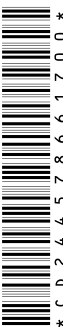
e assegurando um padrão salarial básico em todo o país. Tal determinação cria despesa obrigatória de natureza continuada², nos termos do art. 17 da LRF.

Nesses casos, torna-se aplicável os § 1º e 2º da LRF, segundo os quais o ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 132)³ determina que as proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 14 e do art. 17 da LRF, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e

² Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>

³ Lei nº14.791, de 2023 – LDO para 2024: “art. 132. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes e atender ao disposto neste artigo”. Disponível em: <
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14791.htm>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que *"é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação"*.

Por fim, e não menos relevante, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária e financeira por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

As estimativas relativas ao impacto orçamentário e financeiro, bem como as respectivas medidas compensatórias, conforme exigido pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais previamente mencionados, não foram apresentadas.

Na sequência, será conduzida a análise do atendimento das disposições legais aplicáveis, com a prévia indicação de que, a fim de evitar o comprometimento da proposição, serão sugeridas emendas





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

com o objetivo de tornar adequado o Projeto de Lei em tela, em razão da sua aprovação na CSPPCO.

2.1. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Em que pese não haver estimativa de impacto orçamentário e financeiro do Projeto de Lei nº 502, de 2024, já existe um precedente análogo, exemplificado pela Lei nº 14.434, de 4 de agosto de 2022⁴, que instituiu o Piso Nacional da Enfermagem para enfermeiros(as), técnicos(as), auxiliares de enfermagem e parteiras. Além disso, a posterior Emenda Constitucional nº 127/2022⁵ atribuiu à União a responsabilidade de prestar assistência financeira complementar aos estados, municípios, Distrito Federal e entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo Sistema Único de Saúde (SUS), visando ao cumprimento do piso salarial dos profissionais de enfermagem.

Ademais, a Lei nº 14.581, de 11 maio de 2023⁶, autorizou a abertura de crédito especial de R\$ 7,3 bilhões ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, assegurando a Assistência Financeira Complementar aos Estados, Municípios e Distrito Federal para o pagamento do referido piso salarial.

4

Disponível

em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14434.htm>

5

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc127.htm>

6

Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14581.htm>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

O Projeto de Lei nº 2564, de 2020, que deu origem ao "piso da enfermagem", foi aprovado à época sem a prévia estimativa de impacto orçamentário, sendo apenas posteriormente estipulada e identificada uma fonte de financiamento e custeio para sua efetiva implementação.

Constitucionalmente, a segurança pública é um dever do Estado, um direito e uma responsabilidade de todos, sendo exercida com o objetivo de preservar a ordem pública e assegurar a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Nesse contexto, a proposição se insere, de forma preponderante, na esfera da proteção patrimonial, revelando-se compatível com os preceitos estabelecidos na Constituição Federal.

Nesse sentido, em respeito ao trabalho já realizado na CSPCCO e para não prejudicar o andamento da proposição, consideramos viável a sua aprovação.

2.2. DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR DA UNIÃO (Art. 167, § 7º da Constituição Federal)

De início, cumpre informar o disposto no art. 167, § 7º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022:

Art. 167.

(...)

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

Considerando que os Guardas Civis Patrimoniais Municipais atuam em todas as esferas Municipais, é de se esperar que a fixação de piso salarial para as categorias acarrete impacto financeiro e orçamentário para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sendo assim, o atendimento a este dispositivo exige que o projeto apresente a correspondente transferência de recursos financeiros da União necessários ao custeio do piso nos demais entes federados.

Portanto, para que a proposta atenda o disposto no art. 167, § 7º, da Constituição Federal, é imprescindível prescrever que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o cumprimento do piso salarial. Além disso, caberá ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) regulamentar o montante a ser repassado a cada ente federado, e os recursos federais destinados à complementação deverão ser consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva. Estas alterações serão introduzidas no PL nº 502, de 2024 por meio da Emenda de Adequação nº 1.

2.3. DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (Lei Complementar nº 101, de 2000)

O art. 17, da LRF considera como obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

A fixação de piso salarial nacional cria despesas que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da LRF. Nesses casos, torna-se aplicável os §§ 1º e 2º do referido diploma legal.

Conforme exposto na análise do atendimento ao disposto no art. 113 do ADCT, em que foi proposta a emenda de adequação nº 1 para ajuste redacional do artigo que trata do piso, assim, consideramos que a proposição se encontra instruída.

Em relação ao impacto orçamentário, consultamos o Demonstrativo de Gastos Tributários, elaborado pela Receita Federal e apresentado em conjunto com o projeto de lei orçamentária anual, à procura de benefícios tributários em vigor cujo impacto fiscal pudesse dar lugar à implementação de nosso texto.

A partir desse exame, verificamos que o gasto tributário “Termoeletricidade - Redução a zero da alíquota do PIS/COFINS incidente sobre a venda de gás natural e carvão mineral destinada à produção de energia elétrica”, com custo fiscal anual de R\$ 1,03 bilhão, se ajusta ao caso, de forma que inserimos no projeto a revogação dos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.312, de 27 de novembro de 2001, normativo que fundamenta a referida isenção, por meio da Emenda de Adequação nº 2.

2.4. DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (Lei Complementar nº 101, de 2000)





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

A Lei de Diretrizes Orçamentárias dispõe que deve ser considerada incompatível a proposição que determine ou autorize a indexação ou atualização monetária de despesas públicas.

No caso em tela, o Capítulo XII que trata das considerações finais fornece uma interpretação dúbia quando analisado à luz do art. 22 do Projeto. Ou seja, o piso salarial será estipulado no valor do salário mínimo vigente no ato da publicação da Lei? Ou, será estipulado com base no salário mínimo futuro, considerando o prazo de 2 (dois) anos para adaptação?

Esse marco temporal é fundamental, pois a implementação dependerá de previsão na lei orçamentária anual. Desse modo, propomos nova redação para a cláusula de vigência, estabelecendo que a lei entre em vigor no exercício subsequente ao da sua publicação oficial, conforme Emenda de Adequação nº 3. Acreditamos que essa alteração garantirá tempo adequado para que sejam realizados os ajustes necessários à implementação do piso salarial na lei orçamentária anual.

O precedente encontra-se presente, uma vez que, diferentemente do Projeto de Lei nº 2564, de 2020, que não estabelecia um período de transição para que os entes federativos pudessem se adequar, o Projeto de Lei em análise já o prevê. Com a Emenda, o presente Projeto de Lei passa a contemplar de forma clara tal período de transição, demonstrando, assim, sua justiça, razoabilidade e aptidão para aprovação.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

2.5. CONCLUSÃO DO VOTO

Diante do exposto, voto pela não implicação financeira ou orçamentária em aumento ou diminuição da receita e da despesa públicas do Projeto de Lei nº 502, de 2024, desde que acolhidas as Emendas de Adequação nº 01, 02 e 03.

Salas das Comissões, em 21 de agosto de 2024.


Deputada **DAYANY BITTENCOURT**
Relatora





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 502, DE 2024

Cria o Estatuto Geral das Guardas Civis Patrimoniais Municipais e dá outras providências.

Autor: Deputado SARGENTO PORTUGAL

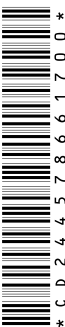
Relatora: Deputada DAYANY BITTENCOURT

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 01

Dê-se a seguinte redação ao artigo 24 do PL nº 502, de 2024:

"Art. 24. *Compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o art. 22, para fins de atendimento ao disposto no art. 167, § 7º, da Constituição Federal.*

§ 1º Caberá ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) regulamentar o montante a ser repassado a cada ente federado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

§ 2º Os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o cumprimento dos pisos salariais, de que trata o art. 22, serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.” (NR)

Salas das Comissões, em 21 de agosto de 2024.


Deputada **DAYANY BITTENCOURT**
Relatora





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 502, DE 2024

Cria o Estatuto Geral das Guardas Civis Patrimoniais Municipais e dá outras providências.

Autor: Deputado SARGENTO PORTUGAL

Relatora: Deputada DAYANY BITTENCOURT

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 02

Acrescente-se onde couber a seguinte redação ao PL nº 502, de 2024:

"Art. X Ficam revogados os artigos 1º e 2º da Lei nº 10.312, de 27 de novembro de 2001." (NR)

Salas das Comissões, em 21 de agosto de 2024.


Deputada **DAYANY BITTENCOURT**
Relatora





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete da Deputada Dayany Bittencourt – União/CE

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 502, DE 2024

Cria o Estatuto Geral das Guardas Civis Patrimoniais Municipais e dá outras providências.

Autor: Deputado SARGENTO PORTUGAL

Relatora: Deputada DAYANY BITTENCOURT

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 03

Dê-se a seguinte redação ao artigo 25 do PL nº 502, de 2024:

"Art. 25. *Esta Lei entra em vigor no exercício subsequente ao de sua publicação oficial.*"

Salas das Comissões, em 21 de agosto de 2024.


Deputada **DAYANY BITTENCOURT**
Relatora

