



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 300-A, DE 2008, DO SR. ARNALDO FARIA DE SÁ, QUE "ALTERA A REDAÇÃO DO § 9º, DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ESTABELECE QUE A REMUNERAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES DOS ESTADOS NÃO PODERÁ SER INFERIOR À DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, APLICANDO-SE TAMBÉM AOS INTEGRANTES DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR E AOS INATIVOS – PEC 300/08)**

Altera a redação do § 9º, do artigo  
144 da Constituição Federal.

**AUTOR: Deputado ARNALDO FARIA  
DE SÁ**

**RELATOR: Deputado MAJOR FÁBIO**

### **I – RELATÓRIO**

A proposição de autoria do nobre Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ, pela alteração do § 9º do art. 144 da Carta Magna, pretende que a remuneração dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares dos Estados não seja inferior à da Polícia Militar do Distrito Federal, alcançando também os seus inativos.

A redação pretendida é a que segue exposta:

“§ 9º - A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do = 4º do artigo 39, sendo que a das Polícias Militares dos Estados, não poderá ser inferior a da Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também o Corpo de Bombeiro militar desse Distrito Federal, no que couber, extensiva aos inativos”. (*sic*).

Observe-se que, na transcrição, foi mantida a redação original, na qual o sinal de igual (=) aparece no lugar do sinal de parágrafo (§).

A PEC reza, ainda, que a Emenda entrará em vigor 180 dias subseqüentes ao da sua promulgação.

Em sua justificação, o Autor trata longamente das condições precaríssimas a que foi condenada a segurança pública no País, abalando as instituições legalmente constituídas e o próprio Estado Democrático de Direito e afetando os diversos segmentos da sociedade.

Diz da escalada da criminalidade e da necessidade das

Corporações militares estaduais “serem providas com viaturas, armamento, sistema de comunicação, equipamentos de informática, modernos e sofisticados, não obstante o sempre necessário aumento do efetivo”, com a correspondente instrução e treinamentos dos seus integrantes e, em particular, com a remuneração dos oficiais e praças devendo ser “compatível com o elevado risco de morte que se subjugam dia e noite (atingindo-os, inclusive, na inatividade como decorrência da profissão, extensíveis as suas respectivas famílias)”.

Nesse sentido, o Autor destaca que os militares estaduais “não tem direito a FGTS, aviso prévio, pagamento de horas-extras, adicional noturno, filiação sindical e direito de greve” e que, “além da injusta política salarial proporcionada a maioria dos policiais militares, o miliciano chefe de família é freqüentemente ameaçado e condenado a morte pelo crime organizado”.

O Autor, ainda na sua argumentação, coloca, com muita pertinência, que “crime é crime em qualquer localidade do país e combatê-lo é uma atividade do Governo, altamente custosa e inevitável, sob pena de periclitarem a ordem pública, fazendo-se necessário, regularmente, que se faça justiça aos abnegados militares estaduais, conferindo-lhes melhores remunerações, dignas e proporcionais ao singular múnus que ostentam”.

Finalmente, lembrando que o Governo Federal, recentemente, através de lei, melhorou a remuneração dos policiais militares, dos bombeiros militares e das carreiras de delegado de polícia do Distrito Federal, o Autor considera que outras unidades da Federação chegam a apresentar índices de criminalidade mais fortes do que na capital da República, embora com seus militares recebendo menor remuneração, ainda que o ânimo do policial esteja associado à sua justa remuneração.

Apresentada em 4 de novembro de 2008, a proposição, em 13 do mesmo mês, por despacho da Mesa Diretora, foi distribuída à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sujeita à apreciação do Plenário e em regime de tramitação especial.

No âmbito da CCJC, o Relator emitiu parecer pela

admissibilidade da proposição, com ressalvas quanto à técnica legislativa e à redação empregadas, esclarecendo que alguns aperfeiçoamentos formais seriam bem-vindos para tornar o texto mais preciso e claro em seus objetivos, embora tenha deixado essas providências a cargo da Comissão Especial destinada ao exame da matéria, que deverá dar-lhe a redação final.

Submetido o parecer à CCJC, esta opinou, unanimemente, pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 300/2008, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Mendonça Prado, com voto em separado do Deputado João Campos.

Em 13 de maio de 2009, por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno, destinada a apreciar a PEC 300/2008, recebida por esta Comissão em 2 de setembro de 2009.

No prazo para apresentação de emendas, encerrado em 24 de setembro de 2009, foram apresentadas cinco emendas, a seguir enumeradas:

- EMC 1/2009 PEC300/08 – Deputada Andreia Zito e outros;
- EMC 2/2009 PEC300/08 – Deputados Paes de Lira, Capitão Assunção e outros;
- EMC 3/2009 PEC300/08 – Deputado Carlos Brandão e outros;
- EMC 4/2009 PEC300/08 – Deputada Maria Helena e outros; e
- EMC 5/2009 PEC300/08 – Deputado Francisco Tenorio e outros.

A Emenda nº 1 busca dar a seguinte redação ao § 9º do art. 144 da Carta Magna:

“§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do artigo 39, sendo que a das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, não poderá ser inferior à da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal, extensiva aos inativos”.

Em sua justificação, a Autora argumenta que a redação do dispositivo, na forma apresentada pela Emenda, evitará o surgimento de dúvidas sobre a extensão dessa proposição aos servidores integrantes do

efetivo dos corpos de bombeiros militares estaduais.

A Emenda nº 2 altera mais significativamente o mesmo dispositivo, nos seguintes termos:

“§ 9º A remuneração dos servidores e militares integrantes dos órgãos e instituições constantes do caput deste artigo será fixada na forma do art. 39, § 4º e art. 37, XI, última parte, devendo ser observado:

I – isonomia de subsídios no âmbito da respectiva unidade federada, observados os níveis de escolaridade e de responsabilidade;

II – escalonamento vertical, no âmbito do respectivo órgão ou instituição, nos termos da lei do ente federado, que deverá estabelecer uma relação entre a maior e a menor remuneração, levando em conta os patamares hierárquicos;

III – dotação orçamentária suficiente para a manutenção do nível remuneratório;

IV – instituição de um fundo federal para subsidiar um piso nacional nunca inferior a dez salários mínimos;

V – proventos integrais na inatividade, mantida a paridade com o ativo, desde que conte com vinte anos de atividade de segurança pública e trinta anos de serviço, se homem, e vinte e cinco anos de serviço se mulher;”

Da longa justificção dos Autores, deve-se destacar que a Emenda nº 2 adotou uma referência salarial sem vínculo com qualquer ente federado, mas com o salário mínimo, e estendeu suas disposições aos demais componentes do Sistema de Segurança Pública, além das corporações militares.

Os Autores destacam, ainda, que essa Emenda está em conformidade com 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada de 27 a 30 de agosto de 2009, e fazem a relação de cada inciso que propõem com diretrizes emanadas da Conferência.

No final de sua argumentação, os Autores lembram que, para resolver o problema da educação, a Emenda Constitucional nº 53 determinou inúmeras medidas para dotar de recursos efetivos essa área tão sensível para a existência da sociedade e que medida semelhante tem que ser adotada no sistema de segurança pública, pois não se faz segurança sem recursos em lugar nenhum, com a valorização efetiva do sistema de segurança

pública passando, também, por um plano de carreira digno para os profissionais e por um piso nacional unificado.

A Emenda nº 3 também altera com grande profundidade a proposição original, como se depreende a seguir:

“§ 9º A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da segurança pública e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e estabelecerá:

I - a valorização dos profissionais de segurança pública, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – o piso salarial profissional nacional para os profissionais de segurança pública, subsidiado pelo fundo nacional de segurança pública;

III - proventos integrais na inatividade, mantida a paridade com o ativo, desde que conte com vinte anos de atividade de segurança pública e trinta anos de serviço, se homem, e vinte e cinco anos de serviço se mulher;

IV – a lei instituirá um Fundo Nacional de Segurança Pública, que será constituído, além de outros recursos, de um percentual da exportação de minérios e da exploração de petróleo e gás natural.”

Na sua justificção, ainda que de forma mais sintética, os Autores desta emenda adotam argumentos semelhantes aos utilizados na Emenda anterior, sendo dispensável repeti-los aqui.

A Emenda nº 4 apenas acresceu à redação da proposição original os policiais e bombeiros militares dos extintos Territórios de Roraima, Rondônia e Amapá, como se observa a seguir:

“§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do artigo 39, sendo que a das Polícias Militares dos Estados não poderá ser inferior a da Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também o Corpo de Bombeiro militar do Distrito Federal, no que couber, extensiva aos inativos e aos policiais e bombeiros militares dos extintos Territórios de Roraima, Rondônia e Amapá.”

Em sua justificção, a Autora lembra que “os policiais militares dos extintos Territórios de Roraima, Rondônia e Amapá foram

beneficiados, em 2002, por uma lei específica, que estendia a eles as vantagens e benefícios concedidos aos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal” e que, depois, “o governo do DF começou a estabelecer formas diferenciadas de reajustes nos soldos e a criar gratificações para os policiais militares do DF, propostas estas que foram acatadas pelo governo Federal”, com os dos extintos Territórios ficando à margem, em que pese também necessitem de condições de trabalho e remuneração dignas, pois enfrentam os mesmos problemas que os policiais militares do restante do País e até mais graves, pois seus Estados estão localizado em zonas de fronteiras, onde lidam diariamente com o tráfico de drogas e de armas e outros crimes próprios dessas áreas extremas do Brasil”, de modo que esta emenda possibilitará a unificação remuneratória com os pares do Distrito Federal e com os dos outros Estados.

A Emenda nº 5, diferentemente das outras, primeiro, acresce um § 10 ao art. 144 com a seguinte redação, mandando ser instituído, por lei, pisos salariais unificados para os integrantes dos órgãos de segurança pública das entidades políticas descentralizadas:

“§ 10º - Lei instituirá pisos salariais unificados para as polícias militares e bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e, para as polícias civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Depois, manda incluir, onde couber, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, o seguinte artigo:

“Art. xx. Enquanto não aprovadas as leis a que se referem o §10º do art. 144 da Constituição, as remunerações dos policiais militares e dos bombeiros militares dos Estados e dos Territórios serão o equivalente à remuneração devida aos policiais militares e dos bombeiros militares do Distrito Federal; e a remuneração dos polícias civis dos Estados e dos Territórios será a equivalente à remuneração dos policiais civis do Distrito Federal.”

O Autor argumenta “não há justificativas plausíveis para a remuneração diferenciada nos Estados para o desempenho de funções idênticas”, sendo que, hoje, é colocada “em prática a união de polícias de diversos Estados para o desempenho de determinada força-tarefa, e, em um só grupo, acontece de trabalharem juntos, realizando o mesmo serviço,

policiais com remunerações muito discrepantes”, acrescentando o exemplo da Força Nacional de Segurança, composta que é por policiais de vários Estados.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do § 2º do art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cabe a esta Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da PEC 300/08 e das emendas que lhe foram apresentadas, observado o disposto no art. 49, também do RICD.

Em que pese o inegável mérito e o parecer da CCJC pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição em pauta, esta e as Emendas correspondentes, invariavelmente, umas mais, outras menos, padecem de algum vício quanto à constitucionalidade.

Indo, primeiro, à PEC, esta, ao dispor sobre o que pode ser entendido como um teto salarial mínimo (piso salarial) atrelado à remuneração da Polícia Militar do Distrito Federal, estabeleceu uma equiparação salarial; o que é constitucionalmente vedado, como se pode concluir a seguir:

Art. 37, XIII - **é vedada** a vinculação ou **equiparação** de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Corroborando o nosso ponto de vista, transcreve-se, no quadro abaixo, a redação sugerida pela PEC e, ao lado, o antigo parágrafo único do antigo art. 179 (atual art. 182) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e que obedece a mesma lógica da PEC aqui em consideração.

PEC 300/08	Constituição do Estado do Rio de Janeiro (antigo art. 179; atual art. 182)
“§ 9º - <b>A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo</b> será fixada na forma do = 4º do artigo 39, sendo que <b>a das Polícias Militares dos Estados, não poderá ser inferior a da Polícia Militar do Distrito Federal</b> , aplicando-se também o Corpo de Bombeiro militar desse Distrito Federal, no que couber, extensiva aos inativos”. (sic)	Parágrafo único - <b>A remuneração dos Procuradores-Gerais</b> das carreiras referidas neste artigo, excluído tão-somente o adicional por tempo de serviço, <b><u>não poderá ser inferior ao maior teto estabelecido no âmbito dos Poderes do Estado</u></b> , garantindo-se aos cargos da classe mais elevada, a título de vencimento-base e representação, não menos de 95% (noventa e cinco por cento) da remuneração daqueles, com exclusão do referido adicional, e, aos cargos das demais classes, somatório de vencimento-base e representação, com diferença não excedente a 10% (dez por cento) de classe a classe, a partir da mais elevada.

Ora, está patente a similitude entre as duas redações e, sobre a inconstitucionalidade do dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tomado aqui como referência, assim se manifestou o Pleno da Magna Corte:

ADI 138/RJ-Rio de Janeiro  
 Ação Direta de Inconstitucionalidade  
 Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO  
 Julgamento: 26/05/1993 Órgão Julgador: Tribunal Pleno  
 EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 179, PARÁGRAFO ÚNICO, E 185, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE 1989. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM O ART. 37, XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Procedência da irrogação relativamente ao **primeiro dispositivo que, ao estabelecer teto mínimo de vencimento para os Procuradores-Gerais das chamadas carreiras jurídicas, com base no maior teto estabelecido no âmbito dos Poderes do Estado, e escala vertical uniforme de percentuais mínimos para as diversas categorias funcionais que as integram, instituiu equiparação e vinculação vedada no mencionado dispositivo da Magna Carta**. Texto que se mostra insuscetível de aproveitamento parcial, para o fim de adaptação ao entendimento assentado pelo STF, na ADIn

171, de que os arts. 135 e 241 da Constituição Federal assemelharam, para o efeito de isonomia remuneratória, as carreiras dos Procuradores, dos Defensores Públicos e dos Delegados de Polícia. Conclusão diversa, relativamente ao segundo dispositivo impugnado, que se limitou a reproduzir, com breves explicitações que não lhe desvirtuaram o sentido, a norma do referido art. 241 da Carta Federal. Procedência parcial da ação. (ADI 138 / RJ - RIO DE JANEIRO; AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE; Relator: Min. ILMAR GALVÃO; Julgamento: 26/05/1993; Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO; Publicação: DJ 21-06-1996)

Reconhecemos a argumentação que poderá ser trazida à baila no sentido de que uma norma de constituição estadual não pode derrogar uma norma da Constituição Federal, mas que um dispositivo constitucional introduzido por emenda (pelo Poder Constituinte derivado) poderia estabelecer derrogações a regras gerais trazidas pela Carta Magna.

Todavia, ficamos aferrados ao entendimento que o **Poder Constituinte derivado** encontra, além das cláusula péticas, outras limitações ao seu poder reformador, como será visto mais adiante. Por isso, a **vinculação** e a **equiparação** enxergadas pela Suprema Corte para obstar o dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro serviriam, também, para obstar emendas de semelhante teor produzidas pelo Poder Constituinte derivado.

Vista a impossibilidade de a PEC prosperar nos termos como foi redigida, passamos, agora, à análise das Emendas apresentadas.

A Emenda nº 1 apenas introduz ligeiras modificações na PEC, aperfeiçoando sua redação, mas sem modificação no que diz respeito à idéia central de a remuneração das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados não ser inferior à da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal; o que a faz incidir no mesmo vício que recaiu sobre a PEC.

A Emenda nº 2, mais ambiciosa no seu alcance, peca ao estabelecer vinculação remuneratória com o salário mínimo; o que também é constitucionalmente vedado, como se pode depreender do dispositivo a seguir transcrito, aplicável aos servidores públicos e aos militares federais, distritais e estaduais:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

.....  
IV – **salário mínimo**, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, **sendo vedada sua vinculação para qualquer fim**;

Ainda que se possa alegar que o *caput* do art. 54 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – traz um comando que estabelece vinculação com o salário mínimo, o nosso entendimento é que essa única exceção representou a vontade do Poder Constituinte originário, não sendo admissível outras exceções que se pretendam introduzidas pelo Poder Constituinte derivado; o que levaria à criação de normas constitucionais eivadas pelo vício de inconstitucionalidade.

A Emenda nº 2 traz, ainda, embutidos alguns comandos que já estão consagrados por dispositivos legais ou que deverão ser objeto de leis específicas de cada entidade política, como os da isonomia de subsídios no âmbito da respectiva unidade federada, observados os níveis de escolaridade e de responsabilidade; escalonamento vertical; dotação orçamentária; proventos integrais na inatividade.

Há que se destacar que a Emenda nº 2, ao dizer da sua aplicação aos servidores e militares integrantes dos órgãos e instituições constantes do *caput* do art. 144 da Carta Magna, fará o seu alcance ser ampliado para todos os integrantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares estaduais e distritais, que não são o escopo original da PEC 300/08. Não bastasse, essa ampliação dará margem a óbices que serão trazidos à baila por algumas dessas instituições, que não quererão ser alcançadas pela redação pretendida, assim como pelos próprios governos federal, estaduais e distrital.

Todavia, essa Emenda chega com o inegável mérito de

instituir um fundo federal para subsidiar um piso nacional para os Policiais Militares e para os Corpos de Bombeiros Militares.

A Emenda nº 3, por sua vez, também traz dispositivos que se superpõem a comandos já existentes em normas constitucionais ou infraconstitucionais ou que deverão ser tratados pela legislação específica de cada entidade política, como a elaboração ou a adequação dos planos de carreira, o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, os proventos integrais na inatividade.

Essa Emenda igualmente inova ao dizer de um piso salarial profissional nacional para os profissionais de segurança pública, subsidiado pelo fundo nacional de segurança pública, que será instituído por lei e constituído por recursos, entre outros, originados de um percentual da exportação de minérios e da exploração de petróleo e gás natural.

A Emenda nº 3, por também alcançar todas as categorias de trabalhadores considerados profissionais de segurança pública, incorre nos mesmos questionamentos já apresentados por idêntico alcance da Emenda nº 2.

Por outro lado, já existe uma lei específica, instituindo o Fundo Nacional de Segurança Pública, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que prevê entre os recursos que o constituirão (art. 2º, I a IV): os consignados na Lei Orçamentária Anual e nos seus créditos adicionais, as doações, auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas, as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extra-orçamentários e outras receitas, cabendo observar que esses recursos não poderão ter destinação salarial, mas apenas para “apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência” (art. 1º).

A Emenda nº 4, que apenas acresceu, à redação da proposição original, os policiais e bombeiros militares dos extintos Territórios de Roraima, Rondônia e Amapá, além estar ao alcance das mesmas considerações já feitas à PEC, trouxe à baila um tema que deverá ser alvo de discussões outras, que não estão, agora, na órbita da PEC.

A Emenda nº 5 está centrada na instituição de pisos

salariais unificados, não só para as polícias militares, mas também para as polícias civis dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Em que pese ser de justiça as preocupações com os policiais civis, igualmente servidores da área de segurança pública, acrescentar outra categoria à PEC que ora tramita, ampliando o seu escopo original, aumentará o universo de policiais a serem alcançados; o que poderá acarretar maiores dificuldades para que possa prosperar. Por isso, parece-nos ser recomendável aguardar pelos desdobramentos da PEC atual, para depois, considerando o precedente, ser buscada solução semelhante para os policiais civis.

Na Emenda nº 5 há, ainda, um dispositivo que seria inserido nos ADCT, estabelecendo, provisoriamente, a equiparação com os militares distritais; o que, nos termos de nossa compreensão, é inconstitucional.

No bojo de todas essas considerações, é evidente que em nosso parecer adotamos a tese que o **Poder Constituinte derivado encontra limitações na própria Constituição Federal**. Reconhecemos não ser essa uma posição pacífica, pois há uma corrente que entende ser possível alterar mais livremente os dispositivos da Carta Magna, quando estes não se tratarem de cláusulas pétreas, através de emendas constitucionais.

Respeitamos esse ponto de vista, até porque a ciência jurídica é dialética por excelência, com argumentos e contra-argumentos, diante de cada caso concreto, sendo esgrimidos em um sentido ou em outro, segundo a inteligência de cada parte.

Mas, em reforço à nossa posição, recorremos, inicialmente, à seguinte decisão monocrática, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, do Ministro Celso de Mello, corroborando integralmente a nossa forma de ver (grifos nossos):

MS 24645 MC/DF-Distrito Federal  
Medida Cautelar no Mandado de Segurança  
Relator(a): Min. CELSO DE MELLO  
Julgamento: 08/09/2003  
DECISÃO

**(...) emendas à Constituição, porque derivadas do exercício do poder reformador, de caráter meramente secundário e subordinado, podem, elas também, transgredir, formal ou materialmente, a Lei**

**Fundamental**, cujo texto, por emanar de órgão exercente de **funções constituintes originárias**, reveste-se, em função de sua natureza mesma, de índole eminentemente subordinante, consoante reconhece, na matéria, autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES, "Controle de Constitucionalidade - Aspectos jurídicos e políticos", p. 95/98, 1990, Saraiva; LUÍS ROBERTO BARROSO, "Interpretação e Aplicação da Constituição", p. 62/67, item n. 2, 5ª ed., 2003, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, "Curso de Direito Constitucional", p. 47, item n. 7 e p. 582, item n. 1, 2002, Celso Bastos Editor; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 65/68, itens ns. 23/24, 22ª ed., 2003, Malheiros, v.g.). Foi por essa razão que **o Plenário do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a essencial subordinação do poder reformador do Congresso Nacional às limitações impostas por normas constitucionais originárias**, proclamou que uma emenda à **Constituição - que transgrida tais restrições - "pode ser declarada inconstitucional**, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é a de guarda da Constituição..." (RTJ 151/755-756, Rel. Min. SYDNEY SANCHES). **O poder de reformar a Constituição, portanto, não confere ao Congresso Nacional atribuições ilimitadas**, pois a instituição parlamentar não está investida do inaceitável poder de violar "o sistema essencial de valores da Constituição, tal como foi explicitado pelo poder constituinte originário", consoante adverte, em preciso magistério, VITAL MOREIRA ("Constituição e Revisão Constitucional", p. 107, 1990, Editorial Caminho, Lisboa).

Como exemplo de limitação imposta ao poder reformador do Poder Constituinte derivado, mesmo não atingindo cláusula pétrea, é a decisão do Pleno da Corte Suprema de negar validade, na parte que alcança os servidores públicos (estatutários), ao inciso I do art. 114 da Constituição Federal na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (grifo nosso):

ADI 3395 MC / DF-Distrito Federal  
 Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade  
 Relator(a): Min. CEZAR PELUSO  
 Julgamento: 05/04/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno  
 Ementa EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Competência. Justiça do Trabalho. Incompetência reconhecida. Causas entre o Poder Público e seus servidores estatutários. Ações que não se reputam

oriundas de relação de trabalho. Conceito estrito desta relação. Feitos da competência da Justiça Comum. Interpretação do art. 114, inc. I, da CF, introduzido pela EC 45/2004. Precedentes. Liminar deferida para excluir outra interpretação. **O disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária.**

O Ministro Cezar Peluso, Relator, ao recepcionar a decisão liminar exarada nessa causa pelo então Ministro Nélson Jobim, transcreveu-a. Dela, foi feito o seguinte extrato, que aponta para uma construção harmônica dos dispositivos constitucionais em nome **do princípio da unidade jurídica** (grifo nosso):

Leio Gilmar Mendes, há  
 "Oportunidade para interpretação conforme à Constituição ... sempre que determinada disposição legal oferece diferentes possibilidades de interpretação, sendo algumas delas incompatíveis com a própria Constituição... **Um importante argumento que confere validade à interpretação conforme à Constituição é o princípio da unidade da ordem jurídica...**" (Jurisdição Constitucional. São Paulo, Saraiva, 1998, págs. 222-223).

Alguém que se pretender mais atento, tentará argumentar que o trecho de autoria do Ministro Gilmar Mendes diz respeito à "disposição legal" em relação à Constituição, e não entre dois dispositivos constitucionais, mas não custa lembrar que Nélson Jobim o utilizou, referendado por Cesar Peluso, para dizer **do princípio da unidade da ordem jurídica entre normas constitucionais**. Tanto é assim, que o Relator, em seguida, consignou (grifos nossos):

A necessidade de se definir a interpretação do art. 114, inc. I, acrescido pela Emenda Constitucional n. 45/2004, **conforme à Constituição da República**, é consistente.

(...)

A decisão foi que **a Constituição da República não autoriza** conferir à expressão relação de trabalho alcance capaz de abranger o liame de natureza estatutária que vincula o Poder Público e seus servidores. Daí, ter-se afirmado a incompetência da Justiça do Trabalho para julgar litígios entre ambos.

Finalmente, restando indubitável que o nosso entendimento é consentâneo com o do Supremo Tribunal Federal, transcreve-

se parte da ementa de decisão proferida pela sua Primeira Turma, pela qual fica patente a inconstitucionalidade de emenda constitucional que viole regra geral da Constituição originária, cabendo observar que esse caso concreto também não dizia respeito à cláusula pétrea sendo ferida (grifo nosso):

ADI 939 / DF-Distrito Federal  
Ação Direta de Inconstitucionalidade  
Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES  
Julgamento: 15/12/1993 Órgão Julgador: Primeira Turma  
Ementa (...) **Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação a Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua e de guarda da Constituição (art. 102, I, "a", da C.F.).**

Em função do exposto, fincamos posição no entendimento que haverá inconstitucionalidade de qualquer emenda constitucional que pretenda derrogar normas gerais produzidas pelo Poder Constituinte originário, inclusive aquelas que vedam as **vinculações e equiparações salariais** e as **vinculações ao salário-mínimo**, ainda que não sejam cláusulas pétreas.

A nobre Deputada Fátima Bezerra, Relatora da PEC nº 391, de 2009, que estabelece plano de carreira e piso salarial profissional nacional para o agente comunitário de saúde e o agente de combate às endemias, é outro reforço que buscamos, conforme trecho extraído do seu relatório (grifo nosso):

(...) A vinculação do piso profissional ao valor do salário mínimo, além de **colidir com a vedação contida na parte final do inciso IV do art. 7º da Constituição**, representa um engessamento indesejado, na medida em que condições orçamentárias futuras poderão eventualmente criar condições para fixação de piso superior àquele patamar. O valor do piso salarial deve, por esse motivo, ser fixado mediante lei ordinária, capaz de ajustá-lo às circunstâncias temporais que venham a prevalecer.

No Senado Federal, onde tramita PEC com escopo semelhante ao da PEC 300/08, também foi vislumbrada a solução do piso nacional.

Por isso, em face do exposto, a solução que abraçamos

com o Substitutivo que ora se apresenta nos pareceu a melhor, tanto em termos da sua juridicidade como também porque nos parece ser a mais segura para prosperar perante as mais várias forças políticas, direta ou indiretamente, envolvidas no trâmite da PEC e, ainda, porque tudo indica ser a única que não apresenta vulnerabilidades que venham a possibilitar posterior ação direta de inconstitucionalidade.

No curso dos trabalhos desta Comissão Especial, foram freqüentes às referências à vinculação que hoje existiria entre os salários dos professores dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Todavia, as normas que tratam dessa matéria são infraconstitucionais e não estabeleceram vinculação, ao contrário do que muitos pensam. A rigor, entre outras coisas, houve a fixação de um piso salarial (teto salarial mínimo) de R\$950,00 (novecentos e cinquenta reais); o que foi feito pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que tomou esse valor como **piso salarial profissional nacional** para os profissionais do magistério público da educação básica.

Desse modo, por lei, foi diretamente estabelecido, como piso, um valor determinado, sem estar vinculado a salário mínimo ou à remuneração de outras categorias profissionais.

Essa mesma lei diz como se dará a participação da União na complementação dos recursos dos entes federativos descentralizados de modo que todos os professores tenham sua remuneração alcançando o patamar mínimo, além de estabelecer o mecanismo pelo qual o piso salarial será anualmente atualizado.

Assim, julgamos que, inspirados no modelo adotado para o professorado do ensino básico público, é possível instituir, por norma Constitucional, para os policiais militares e bombeiros militares, um piso salarial (teto salarial mínimo), com o teto máximo e os salários intermediários sendo definidos no âmbito de cada ente federativo, conforme a realidade de cada um, sem vinculações e equiparações, e de acordo com planos de carreira, políticas salariais e leis específicas de cada Estado e do Distrito Federal, contando, para isso, com a complementação de recursos de um fundo federal.

Diante da inconstitucionalidade das vinculações, mas

procurando manter o Substitutivo o mais próximo possível do espírito original da PEC, que tomou a Polícia Militar do Distrito Federal como referência, e do espírito da emenda que adotou dez salários mínimos como piso salarial, optamos por, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, indicar diretamente o valor inicial de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) como piso salarial nacional para os militares estaduais e distritais.

Assim é que, no substitutivo ora apresentado, procedi às seguintes modificações, em relação ao anterior:

- no § 9º do art. 144 do substitutivo – substituição da expressão “terá um piso salarial nacional relativo à menor precedência hierárquica” pela expressão “terá pisos salariais nacionais relativos ao menor posto e à menor graduação, respectivamente”;

- no § 3º do art. 17 do ADCT do substitutivo – substituição da expressão “o valor de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais)” pela expressão (“o valor de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), para a menor graduação, e o valor de R\$9.000,00 (nove mil reais), para o menor posto”.

Quanto ao estabelecimento de índices para futuros reajustes, como sugerido em alguns momentos, cabe observar que já foi sumulado pelo STF o seguinte posicionamento contrário:

É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária. (Súmula 681 do STF)

Nesse sentido, cabe observar que nem mesmo para o salário-mínimo a Constituição Federal estabeleceu índices ou o tempo de seu reajuste, falando apenas em **reajustes periódicos** (art. 7º, IV, CF).

Não é demais recorrermos, mais uma vez, ao parecer da nobre Deputada Fátima Bezerra quando, dizendo de deixar a fixação do valor inicial do piso nacional para a lei – no que foi diferente da nossa solução –, considera a necessidade de ajustá-lo “às circunstâncias temporais que venham

a prevalecer” – no que se aproxima da nossa forma de ver.

Desse modo, entendemos que será mantido o espírito da PEC 300/08 sem os vícios quanto à constitucionalidade que foram detectados nela ou nas Emendas correlatas.

Feitas essas considerações, submetemos o presente Relatório aos nobres Pares desta Comissão, concitando-os à **APROVAÇÃO** desta **PEC 300-A/2008 e respectivas Emendas** na forma do **SUBSTITUTIVO** apresentado.

Sala da Comissão, em            de            de 2009.

**Deputado MAJOR FÁBIO**  
Relator



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 300-A, DE 2008, DO SR. ARNALDO FARIA DE SÁ, QUE "ALTERA A REDAÇÃO DO § 9º, DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ESTABELECE QUE A REMUNERAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES DOS ESTADOS NÃO PODERÁ SER INFERIOR À DA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL, APLICANDO-SE TAMBÉM AOS INTEGRANTES DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR E AOS INATIVOS – PEC 300/08)**

### **SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 300-A, DE 2008 (Do Sr. ARNALDO FARIA DE SÁ)**

Altera a redação do § 9º do artigo  
144 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 9º do art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do artigo 39, sendo que a das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares terá pisos salariais nacionais relativos ao menor posto e à menor graduação, respectivamente, extensivos aos inativos e pensionistas, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados por meio de fundo próprio para esse fim.” (NR)

Art. 2º O art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 3º e 4º:

“§ 3º Na data da promulgação desta Emenda

Constitucional, o valor do piso salarial nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, a que se refere o § 9º do art. 144 da Constituição, será calculado, tomando como referência inicial, em 31 de dezembro de 2009, o valor de R\$4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), para a menor graduação, e o valor de R\$9.000,00 (nove mil reais), para o menor posto”.

“§ 4º As medidas necessárias ao cumprimento do disposto nesta Emenda Constitucional serão adotadas no prazo de cento e oitenta dias, contados a partir da sua promulgação.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2009.

**Deputado MAJOR FÁBIO**