

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Preliminarmente, admito o cabimento da presente Ação Direta, na medida em que tem por objeto ato de conteúdo normativo autônomo e abstrato (dispositivos de emenda à Constituição estadual), e foi ajuizada por Governador de Estado, autoridade legitimada para questionar normas de sua própria unidade de Federação (art. 103, V, da CF).

Quanto ao mérito, conforme relatado, a irresignação dos requerentes apoia-se em dois argumentos principais:

a) a inclusão topográfica de disposição relativa aos policiais militares em subseção reservada às regras que disciplinam o regime aplicável aos servidores civis, inclusive com a previsão de futura lei complementar para regulamentar ambos, teria submetido os servidores militares ao RPPS daquele Estado, contrariando norma explícita disposta em lei federal, editada pela União sob a nova competência privativa para legislar sobre “ *inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares* ”, instituída pela EC 103/2019; e

b) a criação de critérios e regras de transição diferenciados para a aposentadoria de determinadas carreiras fugiria das excepcionais hipóteses previstas na Constituição Federal, igualmente assentadas a partir da EC 103/2019.

Passo, portanto, ao exame individualizado de cada uma dessas alegações.

Competência privativa da União para legislar sobre inatividades e pensões das polícias militares

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, qualificou os integrantes da Polícia Militar como servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal (art. 42), em posição topográfica distinta (seção III) daquela que disciplinara o tratamento conferido aos servidores públicos civis (seção II), ambos incluídos no capítulo destinado à Administração Pública.

O constituinte reconheceu, pois, a importância de tecer um regramento próprio àqueles que prestam “ *um serviço típico do Estado, integra uma carreira essencial do Estado voltada à segurança pública* ” (LAZZARINI, Álvaro. Regime Próprio de Previdência para os Militares Estaduais. Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, n. 5, ano XXII, maio, 2006).

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em diversas oportunidades, assinalou a distinção entre o regime aplicado aos servidores públicos civis e aquele ao qual pertencem os militares, marcado por direitos e garantias próprios da categoria:

CONSTITUCIONAL. SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO. SOLDADO. VALOR INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, III, 5º, CAPUT, E 7º, IV, DA CF. INOCORRÊNCIA. RE DESPROVIDO.

I - A Constituição Federal não estendeu aos militares a garantia de remuneração não inferior ao salário mínimo, como o fez para outras categorias de trabalhadores.

II - O regime a que submetem os militares não se confunde com aquele aplicável aos servidores civis, visto que têm direitos, garantias, prerrogativas e impedimentos próprios.

III - Os cidadãos que prestam serviço militar obrigatório exercem um múnus público relacionado com a defesa da soberania da pátria.

IV - A obrigação do Estado quanto aos conscritos limita-se a fornecer-lhes as condições materiais para a adequada prestação do serviço militar obrigatório nas Forças Armadas.

V - Recurso extraordinário desprovido.

(RE 570.177-RG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 27/06/2008 – grifos aditados)

As Emendas à Constituição 18/1998 e 20/1998 alteraram a redação do art. 42, mas mantiveram a caracterização dos membros da Polícia Militar como militares estaduais. Impuseram, ainda, diversos condicionamentos ao seu regime jurídico, entre os quais a necessidade de lei estadual específica para regular diversos aspectos relacionados à carreira.

Com isso, as matérias constantes do art. 142, § 3º, X – cuja disciplina encontra-se reservada, em âmbito federal, à União, com a finalidade de regular as Forças Armadas – são deslocadas ao crivo do legislador estadual em sua competência para regulamentar a Polícia Militar, por expressa previsão do texto constitucional.

Eis os paradigmas que autorizam tal compreensão (grifos aditados):

Art. 42 **Os membros das Polícias Militares** e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, **são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios** .

[...]

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, **cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X** , sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...]

X - **a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.**

Decentralizou-se, portanto, ao Estado-Membro a competência para regulamentar o regime próprio especial a ser aplicado aos integrantes da Polícia Militar, na qualidade de militares estaduais. Cito, nesse sentido, a lição de Ives Gandra da Silva Martins :

[...] no que concerne ao inc. X do § 3º do art. 142, ao outorgar à lei estadual a função de definir requisitos próprios e regionais para o militar, também está em clara demonstração de que o constituinte fez questão de outorgar à competência legislativa dos Estados a conformação de um regime próprio administrativo para regular os aspectos mencionados no referido inc. X. (MARTINS, Ives Gandra da Silva. Regime Geral Dos Servidores Públicos e Especial dos Militares. Revista dos Tribunais, vol. 842, p. 85, dezembro, 2005)

Tal entendimento foi igualmente sufragado por esta SUPREMA CORTE, em julgamentos que reconheceram a necessidade de os entes subnacionais instituírem regimes próprios para seus militares. Cito precedentes nesse sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA POLICIAIS FEMININAS CIVIS E MILITARES. ART. 40, § 1º E § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Inexistência de omissão inconstitucional relativa à aposentadoria especial das servidoras da Polícia Militar. A Lei Complementar n. 144/2014, norma geral editada pela União nos termos do art. 24, § 4º, da Constituição da República, é aplicável às servidoras da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Precedentes.

2. **O art. 42, § 1º, da Constituição da República preceitua: a) o regime previdenciário próprio dos militares, a ser instituído por lei específica estadual ; b) não contempla a aplicação de normas relativas aos servidores públicos civis para os militares, ressalvada a norma do art. 40, § 9º, pela qual se reconhece que o tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade . Inaplicabilidade do art. 40, §§ 1º e § 4º, da Constituição da República, para os policiais militares. Precedentes.**

3. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada improcedente.

(ADO 28, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 03 /08/2015 – grifos aditados)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MILITAR INATIVO. REGIME PREVIDENCIÁRIO DISTINTO DOS SERVIDORES CIVIS. INAPLICABILIDADE AOS MILITARES DO DISPOSTO NOS §§ 7º E 8º DO ART. 40, DA CRFB. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. POSSIBILIDADE.

1. A Constituição Federal, após as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 03/1993 e 18/1998, separou as categorias de servidores, prevendo na Seção II as disposições sobre Servidores Públicos e na Seção III, artigo 42, as disposições a respeito dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, dissociando os militares da categoria servidores públicos, do que se concluiu que os militares, topograficamente, não mais se encontram na seção dos servidores públicos e etimologicamente não são mais pela Constituição denominados servidores, mas apenas militares.

2. Há sensíveis distinções entre os servidores públicos civis e os militares, estes classificados como agentes públicos cuja atribuição é a defesa da Pátria, dos poderes constituídos e da ordem pública, a justificar a existência de um tratamento específico quanto à previdência social, em razão da sua natureza jurídica e dos serviços que prestam à Nação, seja no que toca aos direitos, seja em relação aos deveres. Por tal razão, é necessária a existência de um Regime de Previdência Social dos Militares (RPSM) distinto dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sendo autorizado constitucionalmente o tratamento da disciplina previdenciária dos militares por meio de lei específica. Precedentes do STF: RE 198.982 /RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 570.177, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

3. A ausência de remissão, pelo Constituinte, a outros dispositivos do art. 40 no texto do art. 42, §1º, bem como do art. 142, configura silêncio eloquente, como já concluiu a Corte em relação à inaplicabilidade da regra do salário mínimo aos militares, por não fazerem os artigos 42 e 142 referência expressa a essa garantia prevista no art. 7º, IV. É inaplicável, portanto, aos militares a norma oriunda da conjugação dos textos dos artigos 40, § 12, e artigo 195, II, da Constituição da República, sendo, portanto, constitucional a cobrança de contribuição sobre os valores dos proventos dos militares da reserva remunerada e reformados. Precedentes do STF: ADO 28/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 785.239-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; ARE 781.359-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso; ARE 722.381- AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes).

4. Fixação de tese jurídica ao Tema 160 da sistemática da repercussão geral: É constitucional a cobrança de contribuições sobre os proventos dos militares inativos, aqui compreendidos os Policiais Militares e o Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e os integrantes das Forças Armadas, ainda que no período compreendido entre a vigência da Emenda Constitucional 20/98 e Emenda Constitucional 41/03, por serem titulares de regimes jurídicos distintos dos servidores públicos civis e porque a eles não se estende a interpretação integrativa dos textos dos artigos 40, §§ 8º e 12, e artigo 195, II, da Constituição da República.

5. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

(RE 596.701-RG, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 26/06/2020 – grifos aditados)

A margem conferida ao legislador estadual para regulamentar as matérias referidas pelo art. 142, § 3º, X, no entanto, **não abarca a possibilidade de unificar o regime próprio dos servidores civis ao regime próprio dos militares**. Os regramentos de ambos, antes apartados, entre

outros, por obra de um preceito constitucional outrora revogado, atualmente encontram-se separados por força de normas de caráter geral estabelecidas em lei federal.

É que o art. 40, § 20, da Constituição Federal, ao vedar a existência de mais de um regime próprio no âmbito de cada ente federado, excepcionava a unicidade no caso dos militares, permitindo, assim, a criação de um regime próprio para as classes castrenses. Este era seu teor:

Art. 40. § 20. **Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social** para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, **ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.** (revogado)

A EC 103/2019, por sua vez, alterou a norma supracitada, conservando a unicidade, mas não repetindo a exceção antes aplicada aos militares, remetendo a regulamentação de matérias correlatas à legislação infraconstitucional.

Atualmente, o preceito encontra-se com a seguinte redação:

Art. 40. § 20. **É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social** e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, **observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22 .** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

A mesma Emenda à Constituição 103/2019 atribuiu, ainda, uma nova competência privativa direcionada ao legislador federal, assentando a necessidade de a União positivizar normas gerais no tocante a “ *inatividades e pensões das polícias militares* ” (CF, art. 22, XXI).

Nota-se, portanto, que, embora caiba aos Estados legislarem sobre aspectos pontuais relacionados ao regime previdenciário de seus militares, regulamentando as especificidades atinentes aos temas previstos no artigo 142, § 3º, X, da Constituição Federal, compete à União conceber normas de caráter geral sobre sua aposentadoria (ADI 4.912, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 24/05/2016; ACO 3.396, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 19/10/2020).

O Congresso Nacional editou, sob tal direção, a Lei 13.954/2019, reconhecendo aos Estados-Membros a competência para disciplinarem o Sistema de Proteção Social dos seus respectivos militares, **desde que não lhes sejam aplicadas as normas do regime próprio dos servidores civis.**

Eis o teor dos dispositivos incluídos ao Decreto-Lei 667/69 a partir da Lei 13.954/2019 (grifos aditados):

Decreto-Lei 667/69

Art. 24-E. **O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo**, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)

Parágrafo único. **Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos**. (Incluído pela Lei nº 13.954, de 2019)

Diante disso, conclui-se que o art. 140-A, §2º, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, ao inserir disposição relativa aos servidores públicos militares em subseção destinada a estabelecer diretrizes específicas para os servidores civis (“*Subseção II - Dos Servidores Públicos Civis*”) – prevendo que uma lei complementar estadual *relacionada ao regime próprio de previdência social* fixará, entre outros requisitos, condições para a aposentadoria dos policiais militares –, revela-se incompatível com a Constituição Federal, por violar normas gerais fixadas em âmbito federal, sob o mandamento legiferante contido no art. 22, XXI, da CF.

Mesmo que se considere, tal como o fez a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, que a localização topográfica do artigo impugnado, na Constituição do Estado do Mato Grosso, no mesmo capítulo reservado às regras aplicáveis aos servidores públicos civis “*não tem o condão de vincular os policiais militares daquele ente ao RPPS*”, ainda subsiste outra razão suficiente para sustentar a declaração de inconstitucionalidade da expressão “*policia militar*” contida no art. 140-A, § 2º, IV, da Constituição estadual, conforme será melhor analisado a seguir.

Taxatividade das categorias funcionais favorecidas por critérios diferenciados na concessão de benefícios previdenciários

A aposentadoria especial de servidores públicos sempre se restringiu a hipóteses excepcionais, cuja delimitação deveria ser regulamentada, a partir da orientação dada pelo texto constitucional, por lei complementar.

Inicialmente, o Poder Constituinte Originário limitou a aposentadoria especial às hipóteses de " *atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas* " (art. 40, § 1º), enquanto a EC 20/1998 também a condicionou, subsequentemente, " *às atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física* " (art. 40, § 4º). A EC 47/2005, por sua vez, inaugurou um rol de favorecidos, integrado por servidores " *portadores de deficiência* ", " *que exerçam atividades de risco* " e " *cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física* " (art. 40, § 4º, I, II e III).

Naquele contexto normativo, no qual a aposentadoria especial deveria ser regulamentada a partir do rol supracitado, prevalecia, no âmbito dessa CORTE, o entendimento sobre a necessidade de uma lei nacional, de iniciativa do Presidente da República, disciplinar a temática de modo uniforme (RE 797.905-RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 29/05/2014; ARE 678.410-AgR, Red. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 13/2/2014).

Todavia, uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente para disciplinar a matéria, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL sempre garantiu aos Estados e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência supletiva, a possibilidade de regulamentá-la de forma plena em caso de inércia da União, chancelando, assim, a edição de algumas leis editadas por entes estaduais com o fim de normatizar a aposentadoria especial de determinadas classes de servidores (MI 5.390-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 01/04/2013; MI 6.985-AgR-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 8/2/2019).

A EC 103/2019, contudo, promoveu significativas modificações ao regime constitucional da aposentadoria especial. Embora a competência dos entes subnacionais para discipliná-la tenha sido enfatizada e até alargada, por não mais haver a obrigatoriedade de lei nacional para disciplinar a questão, o rol de contemplados encontra-se melhor pormenorizado pelos novos paradigmas constitucionais.

Assim, leis complementares estaduais devem regulamentar a aposentadoria especial de: a) " *servidores com deficiência* " (art. 40, § 4º-A); b) " *ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo* "

ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144” (art. 40, § 4º-B); e c) ” servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, (...) vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação (art. 40, § 4º-C).

Transcrevo os novos dispositivos em sua integralidade, na redação que lhes foi dada pela EC 103/2019:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

[...]

§ 4º **É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de **servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de **ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de **servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (Grifos aditados).

As categorias funcionais expostas a atividades de risco foram elencadas no art. 40, § 4º-B, abarcando de forma taxativa o agente penitenciário, o

agente socioeducativo, o policial legislativo, o policial federal, o policial rodoviário federal, o policial ferroviário federal e o policial civil. A exaustividade do rol constitucional já foi sufragada por esta CORTE em recentes julgamentos (MI 6.103-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 17/09/2020; MI 7.353-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 14/06/2021), dentro os quais cito o seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE DE RISCO. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 40, § 4º, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. INCLUSÃO DO ARTIGO 40, § 4º-B NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVISÃO TAXATIVA DOS CARGOS QUE PODEM ENSEJAR A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA ESPECIAL POR EXPOSIÇÃO À ATIVIDADE DE RISCO. SERVIÇO PRESTADO AO EXÉRCITO BRASILEIRO. HIPÓTESE NÃO PREVISTA NO ROL TAXATIVO DO ARTIGO 40, § 4º-B DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A aposentadoria especial de servidor público por exposição à atividade de risco está consagrada no artigo 40, § 4º-B, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional 103/2019.

2. **O artigo 40, § 4º-B, da Carta da República, alterou a regência normativa pretérita e estabelece, taxativamente, os cargos que ensejam a concessão de aposentadoria especial em razão do risco inerente às atividades exercidas.**

3. **O constituinte derivado limitou as hipóteses de concessão de aposentadoria especial em razão do exercício de atividade de risco, assentando que cada ente federativo poderá prever idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de (i) agente penitenciário; (ii) agente socioeducativo ou (iii) policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do artigo 51, o inciso XIII do caput do artigo 52 e os incisos I a IV do caput do artigo 144.**

4. In casu, a impetração pretende o reconhecimento da aposentadoria especial àqueles que prestaram serviço ao Exército do Brasil, hipótese incompatível com os cargos taxativamente previstos no artigo 40, § 4º-B, da Carta da República.

5. A alteração da sistemática constitucional da aposentadoria especial de servidor público que exerce atividade de risco e a revogação do artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal,

dispositivo que o presente mandamus originariamente buscou regulamentar, implicam a perda superveniente do objeto da impetração.

6. Ex positis, NEGO PROVIMENTO ao agravo regimental.

(MI 6.654-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 14/05/2020) (grifos aditados)

Nota-se, portanto, que o Poder Constituinte Reformador outorgou uma relevante margem de conformação ao legislador estadual, a quem caberá assentar, em lei complementar, os critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários, **desde que circunscrita às categorias de servidores mencionados na Constituição Federal.**

Nesse sentido, verifica-se que a Constituição do Estado do Mato Grosso, ao prever que uma lei complementar estadual poderá estatuir critérios diferenciados para a aposentadoria *de oficial de justiça/avaliador* e de *policia militar*, revela-se incompatível com a Constituição Federal, ao sobrepujar o rol taxativo previsto no seu art. 40, § 4º-B, introduzido pela EC 103/2019.

Da mesma forma, a Emenda à Constituição Estadual 92/2020, ao assegurar às carreiras da *Perícia Oficial de Identificação Técnica estadual* (POLITEC-MT) regras transitórias específicas de aposentação, vulnerou igualmente o rol do art. 40, § 4º-B, por contemplar servidores não amparados pelas exceções preconizadas a partir da EC 103/2019.

Nem se diga que tais categorias de servidores estariam abarcadas pelo § 4º-C do art. 40 da CF, que menciona as atividades *exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes*, pois, conforme o próprio dispositivo constitucional estabelece, é expressamente vedada *a caracterização por categoria profissional ou ocupação*.

Observe, por fim, que também não subsiste a alegação, invocada pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e por diferentes *amici curiae*, de que o precedente firmado na apreciação da ADI 5403, Red. p/ Acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, seria aplicável ao presente caso para autorizar a fixação de regime especial de aposentadoria para além do rol taxativo introduzido pela EC 103/2019.

Em referido julgamento, esta CORTE julgou constitucional o objeto ali impugnado em face de parâmetros de controle **anteriores** àqueles

introduzidos pela EC 103/2019, momento a partir do qual, como visto, constitucionalizou-se um rol taxativo de categorias funcionais submetidas a atividades de risco e, portanto, favorecidas por regras distintas para a concessão de seus respectivos benefícios previdenciários.

Transcrevo os principais excertos do voto por mim proferido na análise daquele precedente:

“Como muito observado pelo Relator, no que diz respeito à aposentadoria especial, **prevista nos incisos I a III do § 4º do art. 40 da CF (portadores de deficiência, atividades de risco e insalubridade)**, sempre prevaleceu, no âmbito dessa CORTE SUPREMA, o entendimento sobre a necessidade de lei nacional, de iniciativa do Presidente da República, para tratar a temática de modo uniforme (RE 797.905 com REPERCUSSÃO GERAL, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 29/05/2014; ARE 678.410 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Rel. p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, DJe de 13/2/2014).

Contudo, tratando-se de competência legislativa concorrente, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL sempre garantiu aos Estados e ao Distrito Federal, no exercício de sua competência supletiva, a possibilidade de regular a matéria de forma plena, em caso de inércia da União, chancelando, assim, a edição de algumas leis editadas por entes estaduais disciplinando a aposentadoria especial de determinadas classes de servidores (MI 5.390 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 1º/04/2013; MI 6.985 AgR-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 8/2/2019).

A competência dos entes subnacionais para disciplinar as aposentadorias especiais de seus respectivos servidores foi enfatizada, e, de certa forma, alargada, após a Edição da EC 103/2019, já que o novo texto constitucional não impõe mais a obrigatoriedade de lei nacional para disciplinar a questão, nos termos do previsto no art. 40, §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C, da CF, na redação que lhes foi dada pela EC 103/2019: (...)

Considerando como parâmetro de controle apenas o regime Constitucional que vigorava até o advento da EC 103/2019, não se pode afirmar que o estabelecimento de critérios de concessão e benefícios mais vantajosos para a aposentadoria especial, contemplando, inclusive, institutos rejeitados pela União ao exercer a sua competência para fixar normas gerais, tenha sido algo previsto com exclusividade pelas normas impugnadas.

Há, certamente, outros com características semelhantes.

Por exemplo, a aposentadoria dos servidores policiais, cuja matéria foi tratada pela Lei Complementar federal 51/1985, norma em relação a qual a Jurisprudência desta CORTE reconheceu a recepção pela CF/1988, como exercício válido da competência legislativa da União para a regulamentação do art. 40, § 4º, da CF: ADI 3.817, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 2/4/2009 (em que invalidada lei distrital que restringira o conceito de atividade policial); RE 567.110, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 8/4/2011 (julgamento em sede de Repercussão Geral). (...)

Relativamente aos policiais, também deve ser mencionada a Lei 4.878/1965, que dispôs sobre o regime jurídico peculiar dos funcionários policiais da União e do Distrito Federal. (...)

A propósito, vale ressaltar que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL vem garantindo aos integrantes do sistema penitenciário, por atuarem diretamente na área de segurança pública (ARE 654.432, Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para o acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017), a utilização da Lei Complementar 51/1985 para viabilizar, em caso de mora legislativa, o exercício do direito estabelecido no **artigo 40, § 4º, II, da Constituição Federal** (MI 7055 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 12/3/2019; MI 6.250, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 31/1/2018; MI 6.171, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 1º/2/2018; MI 6.124, Rel. Min. LUIZ FUX, julgado em 30/11/2017; MI 6.219, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 9/2/2017; MI 3.973, Rel. Min. EDSON FACHIN, julgado em 26/10/2015; MI 2.045, Rel. Min. ROSA WEBER, julgado em 7/3/2014; MI 5.684, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em 28/2/2014).

(...) traduz questão diversa, e ainda não enfrentada por essa CORTE, saber se os “*requisitos e critérios diferenciados*” passíveis de serem adotados pelo legislador na regulamentação da aposentadoria especial (art. 40, § 4º, da CF), alcançaria a possibilidade de forma de cálculo mais favorável, tal como realizado pelo legislador federal (LC 51/1985) e pelo legislador Gaúcho em relação a servidores do Sistema Penitenciário e do Instituto-Geral de Perícias (Órgão autônomo que integra a Segurança Pública do Estado, nos termos do art. 124, III, da CE).

(...)

Assim delimitada a questão, diferentemente daquilo que entendeu o Ministro Relator nesta Ação Direta, não vejo incongruência no estabelecimento de regras específicas de cálculo e reajuste dos proventos, uma vez que se trata de **regulamentação de situação excepcional expressamente referida pelo texto constitucional, no art. 40, § 4º, da CF, que determina a diferenciação de certas categorias de segurados.**

Se se admitia – mesmo antes do advento da EC 103/2019 – a regulamentação de aposentadoria especial por critérios mais favoráveis de contribuição (menor tempo de contribuição e, conseqüentemente, montante menor de contribuições vertidas para o regime previdenciário), não há razão para afastar de plano a possibilidade de que o legislador institua um regime especial de aposentadoria que se diferencie do regramento geral por outros critérios, como a base de cálculo e o mecanismo de reajustamento.

Em todas essas situações, ocorre a parcial mitigação do caráter contributivo e do perfeito equilíbrio financeiro e atuarial do regime em prol do tratamento mais benéfico a segurados que a Constituição quis prestigiar, como medida de justiça distributiva. **Como por exemplo, em relação aos trabalhadores que são portadores de deficiência, que exercem atividades de risco ou que estão expostos a condições nocivas à sua saúde (incisos I, II e III do art. 40, § 4º, da CF), a Constituição determina a "adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria",** cabendo ao legislador regular todos os elementos da relação jurídica previdenciária (base de cálculo e alíquotas das contribuições e dos benefícios, requisitos de carência e idade, datas e índices de reajuste) de modo a alcançar o propósito da norma constitucional, que é favorecer os segurados em questão.

O equilíbrio e estabilidade financeira do regime previdenciário certamente deverão guiar o legislador a eleger esses critérios com prudência e proporcionalidade.

Na presente hipótese, o legislador estadual, seguindo o legislador federal (art. 1º, II, da LC 51/1985), optou por conceder uma base de cálculo mais benéfica (integralidade) aos proventos de aposentadoria especial concedidos aos servidores do Sistema Penitenciário e de órgão que compõe a segurança pública (Instituto-Geral de Perícias), garantindo o seu reajustamento pelos mesmos índices dos servidores da ativa (paridade).

Esse tratamento se mostra razoável e adequado, pois vai ao encontro do preconizado pelo constituinte derivado que, na edição da EC 47/2005, **incluiu os trabalhadores expostos a situações de risco pessoal ou a condições insalubres no art. 40, § 4º, incisos II e III, da CF** ." (grifos aditados)

Assim, os fundamentos em que se apoia o acórdão proferido no julgamento da ADI 5403 consideraram como parâmetro o art. 40, § 4º, da CF, sob o regime constitucional anterior à alteração operada pela EC 103 /2019.

Nesse sentido, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República:

“O art. 40, § 4º, da Constituição Federal veda a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvadas as hipóteses taxativamente elencadas nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º, as quais não incluem oficiais de justiça/avaliadores.

Embora anteriormente à Emenda Constitucional 103/2019 houvesse previsões mais genéricas de aposentadorias especiais, tais como as relativas às “atividades de risco”, ou “exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”, nas quais poderiam em tese se enquadrar os oficiais de justiça, o atual art. 40, § 4º-C, que passou a elencar as “atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes” como passíveis de aposentadoria diferenciada, dispõe que é vedada caracterização dessas atividades por categoria profissional ou ocupação, tal como pretendido na norma questionada.

Patente, portanto, a inconstitucionalidade também da expressão “de oficial de justiça/avaliador”, contida no inciso IV do § 2º do art. 140-A da Constituição do Estado de Mato Grosso.

No mesmo sentido, não pode prosperar a disposição do art. 8º da Emenda 92/2020 à Constituição do Estado de Mato Grosso que concede regra de transição mais benéfica em relação aos servidores integrantes das carreiras da Perícia Oficial e Identificação Técnica (POLITECMT), os quais não foram contemplados nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal.

Embora a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso invoque recente precedente em que reconhecida a constitucionalidade da previsão de aposentadoria especial para servidores do Sistema Penitenciário e do Instituto-Geral de Perícias do Estado do Rio Grande do Sul, neste julgado aferiu-se a compatibilidade da norma questionada em face das normas constitucionais precedentes à Emenda Constitucional 103/2019 e que não se prestam a parâmetro de controle dos dispositivos ora questionados, editados posteriormente à reforma da previdência .” (grifos aditados)

Dispositivo

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido deduzido na presente Ação Direta, para declarar a inconstitucionalidade das expressões “ *de oficial de justiça/avaliador* ” e “ *policial militar* ”, contidas no art. 140-A, § 2º, IV, da Constituição do Estado de Mato Grosso, acrescentado pela

Emenda Constitucional estadual nº 92/2020, assim como o inteiro teor do art. 8º de referida Emenda.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 11/03/2022 00:00