



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientação e Informações Técnicas

Nota Informativa SEI nº 77/2024/MPS

INTERESSADOS: Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

ASSUNTO: **Regras de Aposentadoria de Guardas Municipais**

I - QUESTÃO RELEVANTE

1. Este Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) tem recebido questionamentos acerca da aposentadoria dos integrantes das guardas municipais, de diversos municípios que instituíram Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para seus servidores titulares de cargos efetivos. As dúvidas estão relacionadas à possibilidade de aplicação dos requisitos de idade e tempo de contribuição diferenciados em relação aos demais servidores.

2. No exercício das atribuições de acompanhar e orientar os entes federativos, com fundamento no art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, recepcionada como Lei Complementar pelo art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, serão prestadas as informações pertinentes nesta Nota Informativa.

II - ANÁLISE

3. A criação das guardas municipais está prevista no § 8º do art. 144 da Constituição Federal, dispositivo incluído no capítulo que contém as regras constitucionais sobre a Segurança Pública. Embora não estejam mencionadas nos incisos do *caput* do art. 144 que lista os órgãos que exercem a segurança pública, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, no julgamento da ADPF 995, que as Guardas Municipais são órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Para fixar esse entendimento, concedeu interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, e ao art. 9º da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Confira-se a previsão Constitucional:

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital.

.....

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

4. Entretanto, a classificação como integrantes do SUSP não assegura aos servidores da guarda municipal a aposentadoria diferenciada em relação aos demais servidores amparados em RPPS, nem para os entes que aprovaram reforma da sua legislação decorrente da Emenda Constitucional nº 103, de 2019 ou para os que ainda adotam as regras anteriores, conforme será esclarecido nesta Nota Informativa.

II.1 - APOSENTADORIA COM REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS ANTES DA EMI CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019

5. No art. 40, § 4º da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, foi permitida a adoção, por leis complementares, de requisitos e critérios diferenciados para aposentadoria em três hipóteses conforme dispositivo transcrito a seguir:

Art. 40.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I- portadores de deficiência;

II- que exerçam atividades de risco;

III- cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (grifamos)

6. No inciso II do § 4º, previu-se a edição de regras diferenciadas de aposentadoria pelo exercício de atividades de risco de forma ampla, sem identificar os destinatários, nos termos definidos em lei complementar federal, que deveria ser lei nacional uniforme, aplicável aos servidores de todos os entes federativos, conforme entendimento do STF no RE 797.905 (Tema 727).

7. Ocorre que, antes da EC 103, de 2019, não foi editada lei complementar federal para definir o conceito de atividade de risco de que tratava o inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição de modo a possibilitar a identificação dos servidores que pudessem ter suas atividades enquadradas como tais, ou que relacionasse as categorias sujeitas à aposentadoria especial. Dessa forma, ainda que determinados grupos de servidores pudessem eventualmente estar sujeitos a atividades que possam envolver algum tipo de risco, somente era possível a concessão de aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados aos policiais, conforme disciplina da Lei Complementar nº 51, de 1985 (MI 6898-Agr/STF), que foi recepcionada pela CF de 1988, mas apenas para aposentadoria desses servidores (ADI 3817/STF e RE 567110/STF).

8. O STF não reconheceu a aplicação da LC 51, de 1985 aos guardas municipais conforme Mandados de Injunção nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515, em que se firmou a tese do descabimento da aposentadoria especial aos guardas em razão de suas atividades. No ARE 1215727-RG (Tema 1057), em que se discutiu, à luz dos arts. 40, § 4º, e 144, § 8º, da Constituição Federal, a possibilidade de se conceder aposentadoria especial a guarda civil municipal sob o argumento de que ele exerce atividade de risco, não obstante a ausência de previsão em lei complementar federal para tanto, o Plenário da Corte reafirmou a sua jurisprudência, fixando a seguinte tese:

“Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal”.

9. Por isso, embora a reforma da EC nº 103, de 2019, tenha preservado o quadro jurídico anterior à sua promulgação no que concerne à aplicação das normas constitucionais sobre aposentadorias então vigentes, as quais continuam a ter aplicação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios até que estes entes promulguem a respectiva reforma, não houve recepção, pela EC 103, de 2019, de norma que permita a concessão da aposentadoria especial aos integrantes da guarda municipal ou qualquer outro servidor além do policial civil, visto que não foi editada a norma geral a respeito da atividade de risco.

II.2 - APOSENTADORIA COM IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DIFERENCIADOS A PARTIR DA EM CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 2019

10. Desde a promulgação da EC nº 103, de 2019, cada ente federativo passou a ter autonomia para legislar sobre aposentadoria de seus servidores, conforme a nova redação do art. 40 da Constituição Federal. No entanto, o exercício dessa competência deve respeitar os limites impostos nesse artigo constitucional, sintetizados no art. 164 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS com fundamento no art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

11. Deve ser realçado que o § 4º do art. 40 da CF, na redação da EC nº 103, de 2019, reproduziu a vedação, como regra, de adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em RPPS, ressalvando apenas, a possibilidade de, em três hipóteses, serem definidos, por lei complementar local, idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria dos segurados de RPPS. Confira-se:

Art. 40.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

12. Do novo texto, observa-se que foi eliminada a possibilidade de disciplina de aposentadoria especial pela atividade de risco de forma ampla, antes contida no art. 40, § 4º, II. Essa previsão foi substituída pela hipótese do § 4º-B do art. 40, ou seja, aposentadoria com idade e tempo de contribuição diferenciados aos ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil.

13. Além disso, a remissão do art. 40, § 4º-B ao art. 144 da CF, é expressa aos incisos I a IV que trata dos policiais federais e civis. Não há referência ao § 8º do art. 144, que prevê as guardas municipais. No Mandado de Injunção - MI 7328-Agr, o STF examinou o tema depois da EC nº 103 e reiterou que a exposição eventual a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais e outras diversas categorias não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial. Confira-se a ementa do acórdão desse MI, julgado pelo Plenário em 13/12/2022:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. GUARDA MUNICIPAL. ALEGADA IV LEGISLATIVA. ATIVIDADE DE RISCO. APOSENTADORIA ESPECIAL. TEMA 1057. REPERCU GERAL. EC 103/2019. INAPLICABILIDADE NA HIPÓTESE.

1. Esta Corte é competente para julgar o presente mandado de injunção, tendo em vista que, em relação a guardas civis, não é aplicável a nova disciplina sobre a aposentadoria especial trazida pela EC 103/2019.

2. O Plenário deste Tribunal possui entendimento de que para o cabimento do mandado de injunção, é imprescindível a existência de um direito previsto no texto constitucional que esteja sendo impedido de ser exercido em razão da ausência de norma regulamentadora. Precedente: MI 7389-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 07.03.2022.

3. Somente se verifica omissão inconstitucional, diante da expressão 'atividades de risco' contida no art. 40, § 4º, II, da Constituição da República, nos casos em que a periculosidade é inequivocamente inerente ao ofício.

4. A exposição eventual a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais e outras diversas categorias não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.

5. A percepção de gratificações ou adicionais de periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, não são suficientes para reconhecer o direito à aposentadoria especial, em

razão da autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário.

6. O Plenário desta Corte no ARE 1.217.727-RG, Tema 1057, de relatoria do Min. Presidente, reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e reafirmou a jurisprudência, fixando a seguinte tese: “Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal”.

7. Agravo regimental a que se nega provimento. (Grifamos)

14. Foi decisão do constituinte derivado de que apenas os servidores no exercício dos cargos elencados no § 4º-B possuem direito à aposentadoria com idade e tempo de contribuição reduzidos. E a norma de qualquer ente federativo editada depois da EC nº 103, de 2019, no exercício da competência estabelecida no art. 40 da CF, deve respeitar a regra constitucional vigente, que não permite interpretação para ampliação por analogia de seus efeitos a outros cargos. Não vige mais a cláusula a possibilidade de caracterização de atividade de risco, que não chegou a ser disciplinada em norma federal, da redação do § 4º, II da Constituição Federal.

15. A propósito, do tema, o entendimento de que o rol do § 4º-B do art. 40 da CF é taxativo foi confirmado recentemente pelo STF no julgamento da ADI 7494, trecho de ementa a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DE APRECIÇÃO DE CAUTELAR JULGAMENTO DE MÉRITO. §§ 17 E 18 DO ART. 250 DA CONSTITUIÇÃO DE RONDÔNIA ALTERADOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL N. 151/2022. APOSENTADORIA ESPECIAL POR EXPOSIÇÃO A ATIVIDADE DE RISCO DE SERVIDOR PÚBLICO DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2009. ROL TAXATIVO. PEDIDO EM AÇÃO DIRETA JULGADO PROCEDENTE.

.....
2. *Pelas normas constitucionais previstas nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição da República é **taxativo o rol daqueles a quem a Constituição permite usufruir do direito à aposentadoria especial por desempenharem atividade de risco.** Precedentes*

3. *Pela Emenda à Constituição da República n. 103/2009 o constituinte derivado limitou as hipóteses de concessão de aposentadoria especial em razão do exercício de atividade de risco aos ocupantes do cargo de agente penitenciário, agente socioeducativo, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil. Precedentes.*

.....
Pela Emenda Constitucional n. 103/2019 conferiu-se margem de conformação ao legislador estadual, estabelecendo que cada ente federado estadual poderá, por lei complementar, prever idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria especial em razão do exercício de atividade de risco. Contudo, essa margem de conformação é limitada e restrita aos ocupantes do cargo de agente penitenciário, agente socioeducativo, policial legislativo, policial federal, policial rodoviário federal, policial ferroviário federal e policial civil.

A margem de conformação do legislador estadual, a quem caberá assentar, em lei complementar, os critérios diferenciados para a concessão de benefícios previdenciários, é circunscrita às categorias de servidores mencionados no § 4º do art. 40 da Constituição da República.

Pela norma constitucional prevista nos §§ 4º e 4º-B do art. 40 da Constituição e o entendimento reiterado deste Supremo Tribunal Federal, conforme os precedentes acima citados, evidencia-se, portanto, rol taxativo daqueles a quem a Constituição permite usufruir do direito à aposentadoria especial por desempenharem atividade de risco.

16. No acórdão da ADI 7494 foram citados os seguintes precedentes, todos julgados na vigência da nova redação do art. 40 da CF dada pela EC 103/2019: MI nº 6.654 AgR - Plenário; DJe 14/05/2020; MI nº 6.103-AgR - Plenário, DJe 17/09/2020; e MI nº 7.353-Ag - Plenário, DJe 14/06/2021.

17. O art. 164, inciso III, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022 lista as hipóteses restritas em que os entes poderão estabelecer, em lei complementar, idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria dos segurados, conforme o art. 40, §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C da Constituição Federal, na redação da EC nº 103, de 2019. Não foram citados os integrantes das guardas municipais, que possuem assento no § 8º do art. 144 da Constituição Federal.

18. Inclusive, conforme a redação vigente do art. 40, não há possibilidade de que os Municípios disciplinem a aposentadoria de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal, visto que somente a União, os Estados e o Distrito Federal podem manter em seus quadros funcionais os cargos listados atualmente nesse dispositivo. É o que esclarece o § 4º, V do art. 164 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

19. Está transcrita abaixo a redação dos dispositivos citados:

Art. 164. Os requisitos e critérios para a concessão, cálculo e reajustamento das aposentadorias e da pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal serão estabelecidos pelo ente federativo com amparo em parâmetros técnico-atuariais que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial de que trata esse artigo em sua redação vigente dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, bem como observarão as seguintes prescrições nele expressas: (*Redação dada pela Portaria MPS nº 1.180, de 16/04/2024*).

a) o tempo de contribuição e os demais requisitos de concessão de aposentadoria; e

.....

III - deverão ser estabelecidos em lei complementar do ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados exclusivamente para aposentadoria dos segurados:

a) com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;

b) ocupantes, na União, nos Estados e no Distrito Federal, do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial civil, de policial penal, de policial legislativo federal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de policial federal, de policial rodoviário federal e de policial ferroviário federal; e

c) 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;

.....

§ 4º São vedados:

.....

V - a disciplina, pelos municípios, da aposentadoria de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal. (grifamos)

20. Em suma, de acordo com os julgados reiterados do STF e a atual redação do art. 40 da Constituição, não há fundamento legal ou constitucional para a normatização e concessão de aposentadoria especial aos integrantes das guardas municipais. Esses servidores não constam do rol exaustivo do § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal de servidores quanto aos quais podem ser estabelecidos, em lei complementar municipal, idade e tempo de contribuição diferenciados. Também não há fundamento na concessão de aposentadoria especial para esses agentes em norma anterior à EC nº 103, de 2019, pois não foi editada a lei complementar federal sobre atividades de risco que os pudesse enquadrar nas regras anteriores de aposentadorias de servidores nessa condição.

III - CONCLUSÕES

21. Diante do exposto, conclui-se que:

I - As guardas municipais constituídas conforme § 8º do art. 144 da Constituição Federal integram o Sistema de Segurança Pública - SUSP, mas as regras de aposentadoria aplicáveis a seus integrantes não diferem das estabelecidas para os demais servidores amparados em RPPS do respectivo ente federativo.

II - Antes da EC nº 103, de 2019, a disciplina da aposentadoria especial por atividade de risco (art. 40, § 4º, II da CF) permaneceu restrita aos servidores policiais conforme LC nº 51, de 1985.

III - Desde a EC nº 103, de 2019, o § 4º-B do art. 40 da CF estabelece rol taxativo dos servidores que poderão se aposentar com idade e tempo de contribuição diferenciados em relação aos demais servidores: os ocupantes, na União, nos Estados e no Distrito Federal, do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial civil, de policial penal, de policial legislativo federal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de policial federal, de policial rodoviário federal e de policial ferroviário federal.

IV - É vedada aos Municípios a disciplina da aposentadoria de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal, por não possuírem os servidores ali contemplados em seus quadros.

Brasília, 13 de maio de 2024.

É o que cabe esclarecer a respeito da aposentadoria de guardas municipais.

À apreciação da Senhora Chefe de Divisão.

Documento assinado eletronicamente

MARINA ANDRADE PIRES SOUSA

Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil

Em exercício no Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social

1. De acordo.
2. À apreciação da Senhora Coordenadora-Geral.

Documento assinado eletronicamente

ISABEL ROXANE CARDOSO AIRES

Chefe da Divisão de Orientação e Informações Técnicas

COORDENAÇÃO GERAL DE NORMATIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO LEGAL - CGNAL

1. De acordo.
2. Ao Senhor Diretor do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Documento assinado eletronicamente

CLÁUDIA FERNANDA ITEN

Coordenadora-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal

DEPARTAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - DRPPS

1. De acordo.
2. Providencie-se a divulgação.

Documento assinado eletronicamente

ALEX ALBERT RODRIGUES

Diretor do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social



Documento assinado eletronicamente por **Allex Albert Rodrigues, Diretor(a)**, em 14/05/2024, às 17:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Fernanda Iten, Coordenador(a)-Geral**, em 15/05/2024, às 13:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabel Roxane Cardoso Aires, Chefe(a) de Divisão**, em 15/05/2024, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marina Andrade Pires Sousa, Auditor(a) Fiscal da Receita Federal do Brasil**, em 15/05/2024, às 14:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **41985741** e o código CRC **0EF4E20B**.