



PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ministério do Trabalho e Previdência Social

NOTA EXPLICATIVA nº 06/2016/CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS

Brasília, 11 de maio de 2016.

**COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS PARA LEGISLAR  
SOBRE APOSENTADORIA ESPECIAL DE SEUS SERVIDORES:  
APLICAÇÃO DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º DA LEI Nº 9.717/1998**

Este Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP tem recebido diversos questionamentos dos entes federativos a respeito da possibilidade de legislarem sobre a concessão de aposentadoria especial aos seus servidores titulares de cargos efetivos, filiados a Regime Próprio de Previdência Social - RPPS.

2. As dúvidas existem porque ainda não foram editadas, pela União, as leis aptas a disciplinar integralmente o disposto no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, que prevê as hipóteses de concessão de aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados aos servidores que exercem atividades nas condições que especifica esse dispositivo<sup>1</sup>.

3. Por isso, no exercício das competências atribuídas a este Ministério pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 27/11/1998, que são desempenhadas pelo DRPSP por designação regimental, serão prestadas orientações pertinentes em caráter geral nesta Nota.<sup>2</sup>

**I - Da análise**

4. A resposta aos questionamentos recebidos exige o exame da competência para legislar sobre previdência social. Segundo o art. 24, XII da Constituição Federal, essa matéria está incluída entre aquelas em que a competência é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Nessa esfera, a União é competente para estabelecer normas gerais, restando aos entes federativos a competência suplementar (§§ 1º e 2º do art. 24 da Constituição Federal<sup>3</sup>). Nas matérias quanto às quais os entes detêm competência concorrente, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados assumem a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades (§

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei. (.....)

<sup>3</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

.....

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifamos)

3º do art. 24 da Constituição). Resta examinar se quanto à aposentadoria especial essa competência pode ser exercida sem restrições.

5. O fundamento para a concessão de aposentadoria especial consta no § 4º do art. 40 da Constituição Federal. Esse dispositivo veda, como regra, a concessão de aposentadoria a servidores amparados em RPPS com requisitos e critérios diferenciados daqueles definidos pelo próprio art. 40, mas prevê três hipóteses de exceção, cujos termos deverão ser definidos em leis complementares. São os casos de servidores com deficiência, que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

6. A princípio, pode parecer que a ausência de lei nacional estabelecendo normas gerais a esse respeito permite que os demais entes exerçam a competência legislativa plena. Entretanto, o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998, que estabelece as normas gerais para organização e funcionamento dos RPPS dos servidores de todos os entes da federação, impediu expressamente a concessão desse benefício até que lei federal discipline a matéria. Confira-se o texto:

Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001 (grifamos))

7. Desde a inserção do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998 pela Medida Provisória nº 2.187-13/2001, ocorreram muitas discussões e controvérsias jurídicas em âmbito administrativo e judicial sobre sua constitucionalidade. O que se discutia era se esse dispositivo estaria indevidamente limitando a competência legislativa plena assegurada aos entes pelo § 3º do art. 24 da CF/1988, por inexistir lei federal sobre normas gerais nos casos dos incisos I e III do § 4º do art. 40 da Constituição e, no caso do inciso II, haver limitação na aplicação da LC 51/1985 aos policiais civis.

8. Os entendimentos foram proferidos ora pela possibilidade de que os entes federativos legislassem supletivamente sobre aposentadoria especial, ora pela impossibilidade. Nesse período de indefinição, alguns Estados e Municípios chegaram a legislar a respeito em relação a seus servidores. Houve, inclusive, pronunciamento da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social no sentido de que o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998 não impediria que os demais entes federativos legislassem sobre a aposentadoria especial (com base no art. 24, § 3º, c/c art. 30, incisos I e II, da CF/88) enquanto inexistente norma nacional. Esse entendimento foi consignado no Parecer nº 16/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU, de 21/01/2013, aprovado pelo Despacho/CONJUR/MPS nº 18/2013<sup>4</sup>.

9. Ocorre que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF evoluiu em sentido diverso. Em muitos Mandados de Injunção, julgados para viabilizar o exercício do direito dos servidores amparados em RPPS à aposentadoria com critérios diferenciados, a Corte reconheceu que a autoridade coatora para figurar no polo passivo é o Presidente da República. Nesses processos, foi afastada a legitimidade passiva dos Governadores, Prefeitos, das Assembleias Estaduais e das Câmaras Municipais e Distrital. Foram diversas as decisões proferidas no sentido da necessidade de norma nacional uniforme para disciplina da aposentadoria especial dos servidores, cuja competência é da União. Citam-se os seguintes: (**MI-AgR 1.328**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 02/12/2013); (**RE-AgR 745.628**, Rel. Min. Cármen Lúcia, 2ª Turma, DJe 04/11/2013); (**MI-AgR 1.832**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe 18/5/2011); (**MI-AgR 1.898**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 01/06/2012); (**ARE-AgR 678.410**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe 13/02/2014); (**RE-AgR 745.628**, Rel. pela Min. Cármen Lúcia, 2ª Turma, DJe de 04/11/2013).

<sup>4</sup> O Parecer nº 16/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU foi aprovado pela Portaria MPS nº 264/2013, publicada no Diário Oficial da União - DOU de 29/05/2013.

10. Por exemplo, no julgamento pelo plenário do **Segundo Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 1.675/DF**, relatado pela Ministra Rosa Weber, (DJe de 01/08/2013), a Corte entendeu que o direito à aposentadoria especial do servidor público é condicionado à regulamentação, por lei nacional, do art. 40, § 4º, da CF. No **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 628.318/DF**, julgado pela Segunda Turma, relatado pelo Ministro Celso de Mello (DJe de 01/02/2013), foi reafirmado ser *exclusiva* a competência da União Federal para colmatar a omissão legislativa atinente às aposentadorias especiais dos servidores públicos. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o **MI 1.832-AgR/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, firmou entendimento, posteriormente confirmado no julgamento do **MI 1.898-AgR/DF**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, no sentido de que ***a colmatação da omissão normativa em causa, considerada a natureza da matéria a ser regulamentada (regime de aposentadoria especial), compete, exclusivamente, às instituições estruturadas no âmbito da União Federal.***

11. Ademais, o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998 foi mencionado em diversos julgados do STF como um dos empecilhos a que os demais entes federativos legislassem supletivamente sobre aposentadoria especial de seus servidores e, conseqüentemente à admissão dos governadores e prefeitos no polo passivo nos mandados de injunção. Os trechos dos três processos destacados a seguir são exemplos desse entendimento:

(.....)

9. Ressalte-se que a **Lei nº 9.717/1998**, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências, estabelece, **no seu art. 5º, parágrafo único, que “fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria”**. Isso impede o Governador do Estado de Mato Grosso do Sul e a Assembleia Legislativa desse Estado legislar sobre essa matéria, pois, vinculados ao princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição), devem observar as normas previdenciárias aplicáveis ao servidor público. (.....)

**(Recurso Extraordinário com Agravo nº 693.136/MS** (DJe de 4.9.2012), Min. Cármen Lúcia, **confirmada pela Segunda Turma do STF**, Agr, acórdão publicado no DJe de 23.10.2012) (grifamos)

(.....)

De outra parte, condicionada a eficácia do direito inscrito no art. 40, § 4º, da Lei Maior à sua regulamentação mediante lei complementar de iniciativa privativa do Presidente da República, cabe ao Supremo Tribunal Federal, nos moldes do art. 102, I, q, da Carta Política, o julgamento do mandado de injunção impetrado, ainda que por servidor público estadual, com o objetivo de viabilizar o seu exercício, **mormente diante da vedação contida no art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.717/1998** (incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13/2001), que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (.....) (grifamos) (**MI 5304-AgR**, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe 19.5.2014)

(.....)

2. A eficácia do direito à aposentadoria especial objeto do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, exige regulamentação mediante lei complementar de iniciativa privativa do Pres. da República, de modo que cabe ao Supremo Tribunal Federal, ex vi do art. 102, I, “q”, da Lei Maior, o julgamento do mandado de injunção impetrado, ainda que por servidor público estadual, com o objetivo de viabilizar o seu exercício, **mormente diante da vedação contida no art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.717/98** (incluído pela Medida Provisória 2.187-13/2001), que dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (.....) (grifamos) (**MI 4457-AgR**, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe de 19.2.2014)

12. A jurisprudência construída nos processos de mandados de injunção fundamentou a decisão proferida no julgamento pelo Plenário do **Recurso Extraordinário nº 797.905/SE**, em 15/05/2014, admitido no sistema de repercussão geral, no qual **o STF definiu expressamente que é competência exclusiva da União a edição das leis complementares de que trata o § 4º do art. 40 da Constituição, ainda que os interessados sejam servidores estaduais, distritais ou municipais.** Foi também determinado que a competência concorrente para legislar sobre

previdência social, conforme prevê o art. 24, XII, da Constituição Federal, não afastaria a necessidade de edição de **norma regulamentar uniforme de caráter nacional, pela União**, no caso da aposentadoria especial do servidor público.

13. Diante dos julgados citados, que confirmam que **os entes federados não têm competência legislativa para regulamentar a aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º, da Constituição Federal**, não resta mais dúvida sobre a validade, para todos os entes federativos, do disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998.

14. Então, para a concessão das aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40 da Constituição, é necessária a edição de lei complementar federal estabelecendo a norma geral (de caráter nacional), que garanta a aplicação do direito constitucional de forma igualitária para todos os servidores que se encontrarem na mesma condição de deficiência, de risco ou em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

15. Cabe mencionar que, no último caso – dos servidores que exercem as atividades submetidas a condições especiais, expostos a agentes nocivos – até que seja editada a lei geral, é aplicável a legislação do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, que valem como lei nacional aos RPPS, conforme determinação do STF na Súmula Vinculante 33, verbete a seguir:

“Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.”

16. Quanto à atividade de risco, está em vigor a Lei Complementar nº 51/1985, que regula a aposentadoria dos servidores policiais<sup>5</sup>. Segundo entendimento do STF na ADI 3.817-6/DF, essa Lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 e pelas Emendas que a reformaram. Inclusive, em decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO nº 28, o STF julgou improcedente a alegação de omissão do Estado de São Paulo na disciplina da aposentadoria das servidoras policiais civis, pois a Lei Complementar nº 144/2014, que alterou a LC 51/1985, foi editada pela União Federal com fundamento no art. 24, § 4º, da Constituição da República e, como lei nacional, contém normas e diretrizes gerais aplicáveis imediatamente também aos Estados, mas somente aos policiais.

17. Até o momento, nem mesmo por decisão em mandado de injunção, o STF determinou a aplicação dessa lei a outras categorias. Ao julgar os MI nº 833 e 844, o STF entendeu que a eventual exposição a situações de risco – a que podem estar sujeitos os oficiais de justiça e outras categorias de servidores públicos – não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.

18. Nesses mandados, restou esclarecido também que 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. É oportuno transcrever trecho do voto do relator ao julgar embargos de declaração interpostos no MI 833 que deixa claro as situações em que o risco é inerente à atividade, justificando a aposentadoria com critérios especiais:

6. Em segundo lugar, o acórdão embargado deixa claro que são inerentemente perigosas as atividades que “por sua própria natureza, ocasionam riscos aos servidores que as desempenham, independentemente das circunstâncias eventuais em que sejam exercidas”. O perigo, portanto, deve ser indissociável da atividade, o que não é o caso dos oficiais de justiça.

7. Conforme assinalei no voto condutor do julgado, esses servidores – assim como vários outros – podem estar sujeitos a situações de risco. No entanto, este risco é contingente, e não inerente ao serviço. Não se trata, aqui, de se considerar a concretização do risco, como alega o embargante, mas a própria natureza da atividade. Há uma diferença substancial, quanto à qualificação da atividade como de risco, quando se compara, e.g., a função policial de “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes” (CRFB/1988, art. 144, § 1º, II) com a função do oficial de justiça de “efetuar

---

<sup>5</sup> Observe-se que a Lei Complementar nº 144, de 15/05/2014, alterou a ementa e o art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985 fazendo constar expressamente na ementa que a Lei Complementar nº 51/1985 dispõe sobre a aposentadoria especial do servidor público policial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal. No art. 1º estabeleceu que o “servidor público policial será aposentado”.

avaliações” (CPC, art. 143, V). Isso não significa que não possam existir avaliações realizadas em situações de risco, mas apenas que esse risco não caracteriza a natureza da atividade avaliativa.

19. O entendimento do STF proferido nos MI nº 833 e 844, aliado à decisão no mencionado RE nº 797.905 – no sentido de que as leis que disciplinam a aposentadoria especial devem ser editadas pela União como leis nacionais – leva à conclusão de que apenas o Congresso Nacional pode legislar a respeito da aposentadoria especial de outras categorias de servidores sujeitas a risco, como o guarda municipal e os agentes carcerários.

20. Ressalta-se que, no RGPS, não existe aposentadoria especial por risco, de forma que, enquanto não editada a lei complementar federal disciplinando a matéria, não é possível aplicar subsidiariamente a legislação desse regime para a análise do requerimento da aposentadoria prevista no inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição Federal<sup>6</sup>. O art. 57 da Lei nº 8.213/1991 – Lei que dispõe sobre os Planos de Benefícios do RGPS – trata da aposentadoria especial relativa ao segurado que tiver trabalhado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, hipótese de aposentadoria correspondente àquela prevista para o servidor no inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição Federal.

21. Quanto aos servidores com deficiência (inciso I do § 4º do art. 40 da CF), no momento, a concessão somente é possível por meio de ordem do STF proferida em mandado de injunção que determina a aplicação da legislação do Regime Geral, em especial a Lei Complementar nº 142/2013, que regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do RGPS. Ainda não há decisão de caráter abrangente (efeito *erga omnes*) que determine a concessão de aposentadoria aos servidores com deficiência sem a necessidade de decisão judicial em cada caso<sup>7</sup>.

22. É oportuno informar que, recentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP alterou seu entendimento em relação à possibilidade de que os municípios do Estado legissem sobre aposentadorias dos guardas civis. **O entendimento atual do TJSP é de que compete apenas ao STF julgar os Mandados de Injunção em matéria de aposentadoria especial dos servidores públicos vinculados a RPPS e que são inconstitucionais as leis municipais que disponham sobre essa matéria, considerando que a competência é da União.**

23. Nesse sentido, o TJSP considerou inconstitucionais leis dos Municípios de Taboão da Serra/SP e de Americana/SP que dispuseram sobre a concessão de aposentadoria especial aos guardas civis municipais, conforme ementas das decisões a seguir transcritas:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar 309, de 18 de setembro de 2013, do Município de Taboão da Serra**, a inserir o artigo 97-A na Lei Complementar 141, de 22 de junho de 2007. Disposições sobre critérios diferenciados para concessão de aposentadoria aos Guardas Civis Municipais. Descabimento. Competência normativa pelo Município extravasada. Inconstitucionalidade. Desrespeito aos artigos 126 e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente.

**(ADI 2131973-25.2015.8.26.0000. Acórdão 2015.0000850630. Relator(a): Borelli Thomaz; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 11/11/2015; Data de registro: 13/11/2015) (grifamos)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.679, de 1º de agosto de 2014, DO Município de AMERICANA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE "AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A REDUZIR O TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PARA**

---

<sup>6</sup> Art. 201. ....

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005) (grifamos)

<sup>7</sup> Está em tramitação no STF a ADO 32 por meio da qual a Procuradoria Geral da República requer a aplicação imediata da LC 142/2013 aos servidores, enquanto perdurar a omissão legislativa. Ademais, o STF iniciou julgamento da Proposta de Súmula Vinculante - PSV 118, sobre a possibilidade de incluir no verbete da SV 33 também a aposentadoria especial do servidor com deficiência.

APOSENTADORIA DA GUARDA MUNICIPAL DE AMERICANA – GAMA, NO MUNICÍPIO DE AMERICANA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Comando legal DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - Violação à regra de separação de poderes contida nos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e art. 144, todos da Constituição Estadual.

LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE PREVIDÊNCIA - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL – ART. 24, XII, DA Constituição Federal – COMPETE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE A ADOÇÃO DE REQUISITOS E CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA AOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE EXERÇAM ATIVIDADES DE RISCO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO - ART. 1º E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.

(ADI 2088613-40.2015.8.26.0000. Acórdão 2015.0000755889. Relator(a): João Negrini Filho; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 07/10/2015; Data de registro: 08/10/2015) (grifamos)

24. A clareza e uniformidade do entendimento do STF a respeito do não cabimento do exercício da competência legislativa plena pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no que concerne à aposentadoria especial dos servidores, motivou também a **revisão do Parecer nº 16/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU/CGPRE, por meio do Parecer nº 211/2016/CONJUR-MPS/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 728/2016/CONJUR-MPS/CGU/AGU, de 26/04/2016**<sup>8</sup>. As conclusões do Parecer estão transcritas a seguir:

1. à luz da atual jurisprudência do STF, **a ausência de lei complementar federal (nacional) regulando a aposentadoria especial do servidor público (art. 40, §4º, da CF) não autoriza o exercício da competência legislativa plena pelos entes subnacionais nessa matéria;**
2. especificamente no caso de servidores policiais, a aposentadoria especial é regulada pela Lei Complementar nº 51/1985, a qual, por cumprir o papel de lei complementar geral nacional em relação a tais servidores, autoriza os Estados e o Distrito Federal a editar legislação suplementar, com base no §2º do art. 24 da CF. **Todavia, restringindo-se essa lei geral a uma determinada categoria funcional (policial), resta inviabilizada qualquer tentativa legislativa de estender o benefício especial a outras categorias de servidores, ainda que supostamente submetidas a riscos;**
3. **diante da Súmula Vinculante nº 33 do STF, enquanto não editada a lei complementar específica, que há de ser nacional, aplicam-se as regras do RGPS para os fins da aposentadoria especial prevista no art. 40, §4º, inciso III, da CF. (grifamos)**

25. Ainda quanto ao Parecer nº 211/2016/CONJUR-MPS/CGU/AGU, que se encontra disponível no site deste Ministério na *internet*<sup>9</sup>, e cuja leitura integral é recomendada, convém citar também o seguinte trecho:

28. A Constituição Federal, ao dispor sobre os regimes previdenciários próprios (RPPS), não conferiu aos entes federativos grande margem de conformação em relação aos principais benefícios previdenciários, quais sejam, a aposentadoria e a pensão por morte. **Não haveria sentido em se uniformizar, minudentemente, os requisitos para a aposentadoria comum e possibilitar ampla diferenciação quanto aos requisitos da aposentadoria especial. Tratando-se de exceção às regras gerais de aposentadoria, a disciplina do benefício especial deve seguir o mesmo grau de uniformização destas normas, referentes ao benefício comum.**

(.....)

32. Em suma, na linha dos vários precedentes do STF, a uniformização, no caso, não é apenas desejável, mas imprescindível ao sistema previdenciário, razão pela qual **não estão os entes**

<sup>8</sup> Na página 144 do DOU de 11/05/2016, foi publicado o seguinte despacho do Senhor Ministro do Trabalho e Previdência Social: *Aprovo o PARECER Nº 211/2016/CONJUR-MPS/CGU/AGU, com os efeitos do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e, por conseguinte, revogo o parecer nº 16/2013/CONJURMPS/CGU/AGU aprovado pela portaria MPS nº 264, de 28 de maio de 2013, publicada no DOU de 29 de maio de 2013.*

<sup>9</sup> <http://www.mtps.gov.br/legislacao-dos-rpps/pareceres-do-mps>.

subnacionais autorizados a expedir, com base no disposto no § 3º do art. 24 da CF, legislação autônoma sobre a matéria.

## II - Das conclusões

26. Segundo entendimento uniforme do STF, a competência concorrente para legislar sobre previdência social, conforme prevê o art. 24, XII, da Constituição Federal, não afastaria a necessidade de edição de **norma regulamentar uniforme de caráter nacional, pela União**, no caso da aposentadoria especial do servidor público. Assim, resta aos Estados e DF exercer a competência legislativa concorrente suplementar e não a supletiva.

27. Portanto, o STF confirmou a aplicação a todos os entes federativos do disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.717/1998, que veda a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria. Significa dizer que, para a concessão das aposentadorias especiais previstas no § 4º do art. 40 da Constituição, é necessária a edição de lei complementar federal estabelecendo a norma geral (de caráter nacional), que garanta a aplicação do direito constitucional de forma igualitária para todos os servidores que se encontrarem na mesma condição de deficiência, de risco ou em condições especiais.

28. Quanto à aposentadoria especial de que trata o inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição, ainda não foi editada lei complementar federal que defina o conceito de *atividade de risco*, de modo a possibilitar a identificação das categorias funcionais que possam ter suas atividades enquadradas como tais, ou que relacione tais categorias. O conceito indeterminado de atividades de risco necessita de uma norma nacional capaz de conferir uniformidade ao objeto da competência legislativa concorrente suplementar dos Estados e do Distrito Federal, prevista no § 2º do art. 24 da Constituição ou a competência dos Municípios estabelecida no art. 30, I e II da Constituição. Então, a competência dos entes somente pode ser exercida quando já houver lei federal sobre a matéria e de forma complementar a esta. Enquanto isso, **conforme o entendimento do STF, somente é possível aos Estados conceder aposentadoria especial por atividade de risco aos policiais civis**, ainda que haja outras categorias de servidores que entendam estarem sujeitas a atividades de risco.

29. À aposentadoria especial dos servidores que exercem atividades que prejudicam a saúde ou a integridade física, aplica-se a legislação do RGPS conforme determinação do STF na Súmula Vinculante 33. Considerando que a Súmula somente se aplica a essa hipótese, para a concessão de aposentadoria especial aos servidores com deficiência, ainda é necessária existir ordem do STF em mandado de injunção que ampare o servidor. Para o correto cumprimento das determinações do STF em mandados de injunção e da Súmula Vinculante nº 33, esta Secretaria editou a Instrução Normativa SPPS nº 01/2010, atualizada pela Instrução Normativa SPPS nº 03/2014, a Instrução Normativa SPPS nº 02/2014 e a Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 15/05/2014<sup>10</sup>.

### Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal - CGNAL

Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP

Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS

Ministério do Trabalho e Previdência Social- MTPS

e-mail: [sps.cgnal@previdencia.gov.br](mailto:sps.cgnal@previdencia.gov.br) - Telefone: (61) 2021-5555

<sup>10</sup> As normas desta Secretaria e demais documentos de caráter geral sobre os RPPS estão disponíveis na *internet* na página a seguir: <http://www.mtps.gov.br/mais-informacoes-de-regimes-proprios-da-previdencia/previdencia-no-servico-publico/legislacao>