

***Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EC 103/2019. APOSENTADORIA ESPECIAL. GUARDAS MUNICIPAIS. ÓRGÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA. RECONHECIMENTO DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL AOS INTEGRANTES DAS GUARDAS MUNICIPAIS. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ART. 40, §4º-B, CF. ESSENCIALIDADE E RISCOS DA ATIVIDADE EXERCIDA. PEDIDO PROCEDENTE.**

I. CASO EM EXAME

1. ADPF ajuizada pela Associação Nacional de Altos Estudos em Guarda Municipal – ANAEGM e pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil – AGM BRASIL visando ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial aos integrantes das Guardas Municipais, na forma do art. 40, §4º-B, da CF, por serem órgãos integrantes da segurança pública.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Está em discussão: (a) definir se os membros das Guardas Municipais fazem jus à aposentadoria especial nos moldes do art. 40, §4º-B, da CF, considerando que integram o sistema de segurança pública; e (b) definir se a Lei Complementar federal 51/1985 pode servir como parâmetro normativo até que os municípios editem lei complementar específica em seus respectivos âmbitos.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu que as Guardas Municipais fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública e executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

4. O risco da atividade exercida é o fundamento para o estabelecimento de critérios diferenciados para aposentadoria dos ocupantes dos cargos previstos no §4º-B do art. 40 da CF, tratamento que deve ser estendido aos integrantes das Guardas Municipais, em razão da essencialidade e dos riscos inerentes à atividade exercida.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente.

Tese de julgamento: 1. Os integrantes das Guardas Municipais vinculados a regime próprio de previdência social fazem jus à aposentadoria especial nos termos do art. 40, §4º-B,

da Constituição Federal, em razão da natureza essencial e de risco da atividade exercida. 2. Até que os municípios editem lei complementar específica sobre a matéria, deve ser aplicada a Lei Complementar 51/1985 para disciplinar a aposentadoria especial dos integrantes das Guardas Municipais.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 1º, 40, §§4º-B e 4º-C, 144, §8º, 196, 201. LC 51/1985. Lei 8.213/1991, art. 57.

Jurisprudência relevante citada: STF: ADPF 995, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Plenário, Dje 9/10/2023; RE 846.854, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Plenário, Dje 7/2/2018; ADIs 5538, 5948 e ADC 38, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Dje 18/5/2021; ADI 6.621, Rel. Min. EDSON FACHIN, Plenário, Dje 24/6/2021; ARE 1.215.727-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Dje 26/9/2019; RE 608.588, Rel. Min. LUIZ FUX, Plenário, Dje 7/6/2013.

VOTO – VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório apresentado pelo Ministro GILMAR MENDES, anoto que o caso cuida de ADPF ajuizada pela Associação Nacional de Altos Estudos em Guarda Municipal – ANAEGM e pela Associação dos Guardas Municipais do Brasil – AGM BRASIL, visando reconhecimento da concessão de aposentadoria especial aos Guardas Municipais, com a correta interpretação do art. 144, §8º, da Constituição Federal, considerando o reconhecimento como órgãos integrantes da segurança pública, no julgamento da ADPF 995.

Alega-se, em síntese, que no julgamento da ADPF 995 foi reconhecida a integração das Guardas Municipais ao Sistema de Segurança Pública, com total provimento da ação. Assim, como houve expresso pedido, na inicial, de integral isonomia das Guardas Municipais com os demais órgãos de segurança pública, também deve ser reconhecido o direito à aposentadoria especial, com a aplicação das disposições da Lei Complementar n. 51/1985 aos Guardas Municipais.

Iniciado o presente julgamento virtual, o eminente Ministro Relator votou por julgar improcedentes os pedidos formulados. Como fundamento, expressou que, no MI 6770, a CORTE se debruçou sobre o tema e, por maioria, decidiu que não existia omissão inconstitucional na ausência de norma definidora da aposentadoria especial para os guardas

municipais.

Relatou que, posteriormente, em sede de repercussão geral foi fixada a 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”* (ARE 1.215.727- RG/SP, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 26.9.2019).

Em relação à ADPF 995, assentou que a questão atinente à isonomia integral entre as guardas municipais e os demais órgãos de segurança não foi enfrentada, restringindo-se a atribuir interpretação conforme à Constituição ao dispositivo então impugnado.

Mencionou que, esta CORTE, no julgamento do RE 608.588/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, recentemente reiterou o posicionamento no sentido de que as guardas municipais fazem parte do sistema de segurança pública, fixando a tese: *“É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional”*.

Em seguida, destacou as alterações constitucionais previdenciárias oriundas da EC n. 103/2019, com nova disposição do art. 40 da Constituição, que atribuiu aos entes federados a competência para, mediante lei complementar, estabelecer o regime especial de aposentadoria dos servidores 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.

De acordo com o Min. Relator, no atual regime da EC 103/2019 a disciplina da matéria é mais restritiva e encontra-se expressamente delimitada no texto constitucional pelos arts. 40, §§4º-B e 4º-C, da Constituição Federal. Complementou, nesse contexto, que *“existe norma constitucional, derivada de emenda à Constituição, obstativa da instituição da aposentadoria de especial para os guardas municipais”*.

Ressaltou, ainda, que o acolhimento dos pedidos formulados teria elevado potencial de causar danos severos a um regime previdenciário já combalido, além de legitimar a extensão desse entendimento a outras carreiras não contempladas no rol constitucional do §4º-B do art. 40 da

Constituição.

Por fim, referiu a necessidade de ampla deliberação legislativa sobre o tema, por envolver desafios práticos e impactos financeiros e sociais consideráveis para os entes federados, de modo que a jurisdição constitucional não parece ser o meio hábil para atingir o pleito.

E, assim, o Ministro Relator vota pela improcedência dos pedidos, entendendo pela *“impossibilidade de elastecimento das disposições constantes do § 4º-B do art. 40 do texto constitucional”*.

Neste mesmo julgamento virtual, pedi vista para melhor analisar a questão.

É o relatório.

Indico, de início, que CONHEÇO PARCIALMENTE da presente arguição, reconhecendo a legitimidade ativa *ad causam* apenas da Associação dos Guardas Municipais do Brasil – AGM BRASIL, para DIVERGIR do Ministro Relator e julgar PROCEDENTE a presente ADPF.

Entendo que o art. 40, §4º-B, da Constituição Federal, no que dispõe sobre o regime de aposentadoria especial conferido aos policiais, deve ser interpretado sistematicamente com os princípios e fundamentos constitucionais, de modo a abranger os integrantes das Guardas Municipais, considerando os riscos inerentes à atividade desenvolvida por seus servidores, a razão de existência da aposentadoria especial estendida aos integrantes das forças de segurança pública da União e dos Estados, e em cumprimento ao princípio da isonomia.

I – O RECONHECIMENTO DO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL E A CONSTITUCIONALIDADE DO POLICIAMENTO OSTENSIVO E COMUNITÁRIO

Como venho salientando em vários julgamentos sobre a matéria, a realidade atual impõe uma necessidade de soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas, a criminalidade violenta e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país.

Dentro dessa perspectiva de atuação na área de segurança pública, o Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento do RE 846.854/SP, de que fui designado redator para o acórdão, reconheceu que as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da

CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF).

Conforme destaquei no referido julgamento do RE 846.854/SP, as Guardas Municipais são instituições envolvidas na atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, CF). A Lei Federal 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas, estabelece a natureza, princípios e competências desses órgãos.

As Guardas Municipais são previstas constitucionalmente no artigo 144, do Capítulo III, Título V (*“Da segurança pública”*), portanto, cumprem papel nas atividades estatais de segurança pública, conforme expressa previsão constitucional e regulamentação legal, desempenhando função pública essencial à manutenção da ordem pública, da paz social e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público, em especial de bens, serviços e instalações do Município.

Os guardas municipais, assim, por atuarem em prol da manutenção da ordem pública e na prevenção e enfrentamento à criminalidade, desenvolvem serviço público essencial insuscetível de paralisação em razão do exercício do direito de greve.

A periculosidade das atividades de Segurança Pública sempre é inerente à função, e, em relação aos integrantes das Guardas Civis, foi empiricamente retratada pela ORDEM DOS POLICIAIS DO BRASIL (<http://opb.net.br/noticias-detalle.php?idRow=4194>), ao apontá-los como a terceira carreira com o maior número de mortes nos dez primeiros meses de 2016, em um total de 26 casos, abaixo somente dos 251 casos da Polícia Militar e dos 52 casos da Polícia Civil, e acima dos agentes do sistema penitenciário, que contabilizaram 16 óbitos.

O reconhecimento dessa posição institucional das Guardas Municipais possibilitou ao Congresso Nacional, com base no § 7º do art. 144 da CF, editar a Lei 13.675/2018, na qual são colocadas como integrantes operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (art. 9º, § 1º, inciso VII), referindo-se expressamente ao dever dos municípios de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento (§ 4º do mesmo dispositivo).

Atualmente, portanto, não há nenhuma dúvida judicial ou legislativa da presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país. Ressalte-se que, mesmo antes da edição do Sistema Único de Segurança Pública, as Guardas Municipais já vinham assumindo papel cada vez mais relevante nessa imprescindível missão, de forma a colaborar com outras importantes instituições que partilham do mesmo

objetivo, notadamente as Polícias Cíveis e Militares.

Relembro que esta CORTE, quando do julgamento das ADI's 5538, 5948 e da ADC 38, de minha Relatoria, assentou a inconstitucionalidade das disposições da Lei 10.826/2003 que restringiam o porte de arma de fogo de guardas municipais, segundo critérios demográficos, em razão do flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da igualdade e da eficiência.

Na ADPF 995, a qual também fui Relator, esta CORTE assentou que, para além da atuação primordial de prevenir, inibir e coibir, pela presença e vigilância, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra bens, serviços e instalações municipais, as Guardas Municipais exercem atuação *“preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais”*, configurando típica atividade de órgão de segurança pública.

Citei, na ocasião, a evolução do entendimento desta SUPREMA CORTE no julgamento da ADI 6621 de Relatoria do Min. EDSON FACHIN, a respeito da taxatividade do rol do art. 144 da CF, que cedeu lugar a uma interpretação menos restritiva e condizente com outros preceitos constitucionais, permitindo aos entes federativos a criação de polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.

Afirmou-se não ofender à Constituição a legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da Polícia Civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles à Superintendência de Polícia Científica:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEGISLAÇÃO QUE CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. NATUREZA REGULAMENTAR DO DECRETO Nº 5.979/2019. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. COMPREENSÃO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADA DO ROL CONTIDO NO ARTIGO 144 DA

CRFB/88. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

1. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária apresenta-se como entidade apta a, nos termos do art. 103, IX da CRFB/88, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade que questiona desenho institucional da segurança pública com possíveis reflexos sobre a atuação de Delegados da Polícia Civil.

2. A despeito da consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de conhecer, em ação direta, da incompatibilidade entre decretos secundários e a legislação ordinária, o Decreto nº 5.979/2019, do Estado do Tocantins, revela suficiente generalidade, abstração e independência normativa para permitir a fiscalização abstrata de sua constitucionalidade.

3. A tradicional compreensão sobre a taxatividade do rol do art. 144 da Constituição da República cedeu lugar a interpretação menos restritiva, permitindo aos entes federativos criarem polícias científicas autônomas que, do ponto de vista da organização administrativa, não estejam vinculadas à Polícia Civil.

4. Não ofende a Constituição da República legislação estadual que considera agentes de necrotomia, papiloscopistas e peritos oficiais como servidores da polícia civil de Estado-membro, remetendo o poder de controle e supervisão exercido sobre eles a Superintendência de Polícia Científica.

5. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 6621, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2021)

Essa compreensão é relevante para o devido enquadramento funcional dos membros das Guardas Civis Municipais, bem como para a aferição de consectários relacionados ao regime previdenciário respectivo.

Dados retirados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC (2023), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, apontam a existência da Guarda Civil Municipal em pelo menos 1322 dos Municípios brasileiros.

Além disso, é destacado que, em maior parte, os profissionais

membros dessas corporações se ocupam do patrulhamento comunitário nas vias públicas e auxílio às demais forças policiais. Essa estatística revela também que quase UM QUARTO (25%) dos municípios do Brasil instituíram força municipal de segurança pública, dado que cresce ano após ano (Fonte disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.ht>).

Recentemente, esta CORTE julgou o mérito do Tema n. 656 de Repercussão Geral (RE 608588, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 20/2/2025), fixando a tese: *“É constitucional, no âmbito dos municípios, o exercício de ações de segurança urbana pelas Guardas Municipais, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, respeitadas as atribuições dos demais órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal e excluída qualquer atividade de polícia judiciária, sendo submetidas ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso VII, da CF. Conforme o art. 144, § 8º, da Constituição Federal, as leis municipais devem observar as normas gerais fixadas pelo Congresso Nacional.”*

Logo, a interpretação constitucional que é conferida às Guardas Civis Municipais é permissiva a que a corporação realize policiamento ostensivo e comunitário, de forma a integrar o sistema nacional de segurança pública.

Assim, a evolução do entendimento jurisprudencial desta SUPREMA CORTE ao longo dos últimos anos reflete a significativa relevância das Guardas Civis Municipais no atendimento de necessidades inadiáveis de comunidades locais por segurança pública, mediante atuações não apenas preventivas, mas também repressivas de combate à criminalidade, o que revela a presença de riscos à integridade física desses agentes, em decorrência do exercício profissional.

Desse modo, há um fato social amplamente reconhecido, qual seja, a atuação das Guardas Municipais na proteção comunitária, no combate aos delitos e no apoio das forças policiais e demais órgãos de segurança pública; e, do ponto de vista jurídico-constitucional, o progressivo reconhecimento legal e jurisprudencial do papel dessas instituições no funcionamento do sistema de segurança pública.

II – A APOSENTADORIA ESPECIAL E OS RISCOS DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS PELOS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Os valores sociais do trabalho e a dignidade da pessoa humana

repousam no art. 1º da CF como fundamentos da República. Por seu turno, a seguridade social deve garantir a proteção aos riscos laborais (art. 201) bem como a preservação da saúde dos seus segurados (art. 196).

Esses preceitos fundamentais destacados legitimam a existência de direitos, a exemplo da aposentadoria especial. Esta, por sua vez, não deve limitar-se a integrantes de órgãos específicos de determinados entes federativos, mas há de ser ponderada tendo em consideração OS RISCOS DAS ATIVIDADES desenvolvidas, sob pena de contrariar preceitos fundamentais.

Não deve a jurisdição constitucional ignorar a existência de todo o sistema de princípios e preceitos fundamentais, a fim de justificar que o direito à aposentadoria especial seja legitimado inflexivelmente ao rol do art. 40, §4º-B da Constituição, sobretudo quando constatadas situações que claramente violam a isonomia constitucional.

Nesse sentido, Fábio Zambitte Ibrahim destaca que a aposentadoria especial

“É benefício concedido em razão das condições particulares em que é executado. Em acepção mais ampla, a menção a benefícios especiais traduz as prestações, especialmente aposentadorias, concedidas a pessoas ou categorias próprias”

(IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário – 25. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020, pág. 603)

Nessa linha, o §4º-C do art. 40 da CF preceitua a aposentadoria especial dos servidores que exercem atividades com efetiva exposição a agentes químicos físicos e biológicos prejudiciais à saúde. Semelhantemente, o art. 198, §10º, da CF, dispõe sobre a aposentadoria especial dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas.

Art. 40 (...)

§ 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.

(...)

Art. 198 (...)

§ 10. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade.

O risco característico das funções exercidas é, portanto, o fundamento da aposentadoria especial nas hipóteses mencionadas.

Não por outra razão, o constituinte reformador, por meio da EC 103/2019, estabeleceu (art. 40, § 4º-B, CF) critérios diferenciados de aposentadoria em favor dos ocupantes das forças civis de segurança pública. E a referida EC, ao definir a possibilidade do estabelecimento de critérios diferenciados para aposentadoria dos ocupantes dos cargos dos órgãos previstos nos incisos I a IV, do art. 144, somente deixou de fora os integrantes das carreiras militares.

Isto é, os membros de todas as forças civis de segurança pública foram beneficiados com o referido direito, haja vista que o §4º-B do art. 40, da CF, expressamente prevê a possibilidade de aposentadoria especial dos “*agentes penitenciários*”, apenas posteriormente instituído no rol do art. 144 como policiais pertencentes à “*polícia penal*”, com a EC 104/2019.

Essa era a disposição do art. 144 da Constituição ao tempo da entrada em vigor da EC 103/2019:

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.

A configuração constitucional permite concluir que, dos integrantes dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição, somente as forças militares foram excluídas do direito à aposentadoria especial exposta no §4º-B do art. 40 da Constituição. Isso porque os militares já possuíam regime previdenciário especial regulamentado por disposições legais, que asseguram, dentre outros direitos, a integralidade remuneratória na

reforma ou reserva.

Ao tempo da alteração constitucional da EC 103/2019, esta CORTE ainda não havia decidido importantes ações constitucionais, que resultaram no reconhecimento constitucional e institucional das atividades desenvolvidas pelas Guardas Municipais no sistema de segurança pública nacional.

Assim, deixar de garantir aos guardas civis municipais o direito à aposentadoria especial, em razão de interpretação rígida de dispositivo constitucional, seria inconsistente com a evolução do entendimento jurisprudencial desta SUPREMA CORTE sobre o tema, além de importar em tratamento prejudicial a integrantes de força de segurança pública municipal, colocando-os em patamar constitucional inferior aos integrantes das forças de segurança pública dos Estados e da União, em contraste com o equilíbrio federativo e a cooperação dos entes subnacionais no combate à criminalidade.

Alias, esse desprestígio institucional aos integrantes das Guardas Municipais, força que compõe o sistema de segurança pública nacional, não apenas diminui a significância dos entes federativos a que pertencem (municípios), como também, em maior grau, infringe a dignidade dos seus componentes enquanto sujeitos de direito.

Abordando academicamente o direito da aposentadoria especial aos guardas municipais, Klinsman de Castro Ribeiro Silva dos Santos e Carlos Henrique Bezerra Leite, expuseram relevantes indagações sobre os efeitos da rigidez constitucional na garantia desse direito:

“Acerca da temática, é de bom alvitre alertar que o apego excessivo à letra da norma pode gerar grandes distorções para o reconhecimento de determinados direitos fundamentais. No que pese a relevância da norma em buscar a efetivação de direitos, o direito não pode se reduzir à norma.

Tal redução supõe, em primeiro lugar, uma falsa concepção da natureza do jurídico e, em segundo lugar, uma tautologia lógica de graves consequências sociais, econômicas, culturais e políticas (HERRERA FLORES, 2009, citado por SANTOS e LEITE, 2024).

As consequências sociais dessa tautologia se traduzem na situação de desigualdade em que os guardas municipais atualmente se encontram, quando comparados aos demais agentes de segurança pública, no que se refere à aposentadoria especial. Esse cenário faz surgir indagações. Soa razoável

demandar o mesmo tempo de serviço para alcançar a aposentadoria de um servidor que desempenha funções burocráticas e a de um guarda municipal, que é obrigado a estar na linha de frente do combate à violência? Ainda mais que outros órgãos no mesmo campo de atuação gozam de normas especiais? É justo exigir, por exemplo, que o guarda municipal de Vitória/ES se aposente aos 65 anos de idade, enquanto que os policiais civis, federais, rodoviários federais e agente penitenciários poderão alcançar a inatividade aos 55 anos?”

(SANTOS, Klinsman de C. R. S dos; LEITE, Carlos Henrique Bezerra. O reconhecimento da atividade de risco dos guardas civis municipais e o direito à aposentadoria especial à luz do princípio da isonomia. Revista brasileira de direito previdenciário; Vol. 13, n. 78 (dez./jan. 2023/2024), p. 38-60)

Portanto, o reconhecimento de que as Guardas Municipais têm o ônus de integrar o sistema de segurança pública, realizando ações de combate a criminalidade, de patrulhamento ostensivo de vias públicas e apoio às demais forças policiais e à comunidade, leva, em contrapartida, ao reconhecimento do direito à aposentadoria especial, assim como já é assegurado aos demais integrantes das forças de segurança pública.

Portanto, reconhecendo esta SUPREMA CORTE a atividade essencial e de risco desenvolvida pelos Guardas Municipais no âmbito da segurança pública, verifico inegável cumprimento constitucional do risco da atividade a justificar a aposentadoria especial, no mesmo molde que assegurado aos demais integrantes das forças civis de segurança pública.

Assim sendo, a essencialidade das atividades de segurança pública exercidas pelas guardas municipais autoriza a aplicação dos precedentes, como garantia de igualdade e segurança jurídica (EDWARD H. LEVI, *The Nature of Judicial Reasoning*, In: The University of Chicago Law Review, v. 32, n. 3, spring 1965, p. 400; FREDERICK F. SCHAEUR, *Playing by the rules: a philosophical examination of rule-based decision-making in law and in life*, Oxford-New York, Clarendon, p. 183; A. SIMPSON, *The ratio decidendi of a case and the doctrine of binding precedent*, p. 156-159; ANA LAURA MAGALONI KERPEL. *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, Madrid, McGraw Hill, 2001, p. 83), e, por decorrência lógica, deve ser utilizado o parâmetro previsto na Lei Complementar 51/1985 para viabilizar aos integrantes das Guardas Municipais, o exercício do direito estabelecido no artigo 40, §4º-B, da Constituição Federal, até que os entes municipais exerçam a competência legislativa

prevista no mesmo dispositivo para regulamentar especificamente a matéria e adequá-la à localidade.

Diante do exposto, DIVIRJO do Ministro Relator para julgar PROCEDENTE a presente ADPF, conferindo interpretação conforme à Constituição ao art. 40, §4º-B, da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional 103/2019, de modo a abranger os integrantes das Guardas Municipais, e estabelecer a aplicação da Lei Complementar federal 51/1985 até que os Municípios editem lei complementar específica sobre o tema em seus âmbitos respectivos.

É o voto.