

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.368.225 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
RECTE.(S)	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: MARIO LUIS DE AVILA COUTO
ADV.(A/S)	: MARLISE SEVERO
INTDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
ADV.(A/S)	: DIEGO HENRIQUE SCHUSTER
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLICIA FEDERAL NO PARANA
ADV.(A/S)	: A. AUGUSTO GRELLERT ADVOGADOS ASSOCIADOS
ADV.(A/S)	: EMERSON CORAZZA DA CRUZ
ADV.(A/S)	: ANTONIO AUGUSTO GRELLERT
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES - FENAVIST
ADV.(A/S)	: JULIANO RICARDO DE VASCONCELLOS COSTA COUTO
ADV.(A/S)	: EDER MACHADO LEITE
AM. CURIAE.	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS VIGILANTES E PRESTADORES DE SERVICOS NA ATIVIDADE DE SEGURANCA PRIVADA
ADV.(A/S)	: JONAS DUARTE JOSE DA SILVA

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:

Trata-se de Recurso Extraordinário com repercussão geral reconhecida pelo PLENÁRIO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Trata-se do Tema 1209 da repercussão geral: Reconhecimento da

RE 1368225 / RS

atividade de vigilante como especial, com fundamento na exposição ao perigo, seja em período anterior ou posterior à promulgação da Emenda Constitucional 103/2019.

Colocado em votação na Sessão Virtual ora em curso, o Ilustre Relator, Ministro NUNES MARQUES, posicionou-se no sentido da especialidade da atividade desempenhada pelos vigilantes. Eis a ementa submetida à votação:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 1.209. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. VIGILANTE. EXPOSIÇÃO AO PERIGO E DANO À SAÚDE MENTAL. ART. 201, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DA ATIVIDADE COMO ESPECIAL, COM OU SEM O USO DE ARMA DE FOGO. CRITÉRIOS DE COMPROVAÇÃO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão do STJ que reconheceu o direito à aposentadoria especial a vigilante com porte de arma de fogo, sob o fundamento de exposição habitual a risco que compromete a integridade física.

2. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sustenta violação ao art. 201, § 1º, da CF/1988, alegando impossibilidade de concessão de aposentadoria especial com base na periculosidade, especialmente após as alterações promovidas pela EC n. 103/2019.

3. O recorrido, segurado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), afirma que exerceu atividades de vigilância em

períodos sucessivos entre 1997 e 2015. Requer o reconhecimento da especialidade do labor e a concessão do benefício de aposentadoria especial.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em debate consiste em saber se é possível reconhecer a atividade de vigilante como especial, para fins de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social, com fundamento nos prejuízos infligidos à saúde mental e no perigo a que se expõe a integridade física do trabalhador, à luz do art. 201, § 1º, da CF/1988, inclusive após a promulgação da EC n. 103/2019.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O direito à previdência social constitui direito fundamental de segunda dimensão, devendo ser interpretado de modo a assegurar a máxima efetividade das garantias constitucionais e a preservação do núcleo essencial do direito à aposentadoria especial.

6. A EC n. 103/2019 manteve a possibilidade de concessão de aposentadoria especial aos segurados expostos a condições que prejudiquem a saúde, não havendo supressão da proteção conferida àqueles submetidos a atividades perigosas.

7. A ausência de lei complementar específica não impede a concessão do benefício, aplicando-se supletivamente o art. 57 da Lei n. 8.213/1991, que prevê a aposentadoria especial aos segurados que trabalhem sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física.

8. A atividade de vigilante, para além de colocar em perigo a integridade física do trabalhador, prejudica-lhe a saúde mental de maneira constante e paulatina, o que haverá de ser demonstrado, caso a caso, por meio de laudo técnico, formulário profissional ou perícia judicial.

9. Até 28.4.1995, admite-se o reconhecimento da especialidade por categoria profissional ou por qualquer meio de prova; entre 29.4.1995 e 5.3.1997, exige-se prova da efetiva exposição; após a publicação do Decreto n. 2.172/1997, a comprovação deve ser feita mediante laudo técnico ou elemento material equivalente.

10. O texto constitucional e a legislação infraconstitucional demonstram a intenção de proteger não apenas o trabalhador exposto a agentes químicos, físicos e biológicos, mas também aquele submetido a situações de periculosidade que comprometam sua saúde e segurança.

IV. DISPOSITIVO E TESE

11. Recurso extraordinário desprovido.

Tese de julgamento:

1. É possível o reconhecimento da atividade de vigilante como especial, com ou sem o uso de arma de fogo, tendo em vista os prejuízos à saúde mental e os riscos à integridade física do trabalhador, tanto em período anterior quanto posterior à promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019.

2. Até 5.3.1997, data da publicação do Decreto n. 2.172/1997, que regulamentava os benefícios da Previdência Social, a comprovação da efetiva nocividade da atividade, pode ser feita por qualquer meio de prova; posteriormente, passou-se a exigir apresentação de laudo técnico ou elemento material equivalente, para comprovar a permanente, não ocasional nem intermitente, exposição à atividade nociva, que coloque em risco a integridade física do segurado. “

É o relatório.

Sr. Presidente, adianto que vou divergir, por considerar que não há

RE 1368225 / RS

razões para esta CORTE afastar, na presente hipótese, a diretriz jurisprudencial formada no Tema 1057 da repercussão geral: *Concessão de aposentadoria especial a guarda civil municipal com base no art. 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal, que prevê ser possível, por meio de lei complementar, a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria para servidores que exerçam atividades de risco.*

Em precedente publicado no DJ de 26/9/2019, o PLENÁRIO aprovou tese de julgamento, no sentido de que “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”.

Consta nesse julgado, relatado pelo então PRESIDENTE deste TRIBUNAL, Eminente Min. DIAS TOFFOLI, o seguinte:

“Isso posto, ressalto que a matéria devolvida no recurso extraordinário se restringe exclusivamente à possibilidade de se conferir a guardas municipais o direito constitucional de aposentadoria especial decorrente do risco da atividade laboral (art. 40, § 4º, inciso II, da CF), independentemente da edição de lei complementar federal de caráter nacional que conceda esse benefício à categoria.

(...)

No § 4º do referido artigo, com a redação dada pela EC nº 47/2005, previu-se, como regra, que “é vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo (...”).

Esse mesmo dispositivo ressalva a possibilidade de adoção de regime especial, por meio de lei complementar – entendida pelo STF como aquela expedida pela União, federal e de caráter nacional (RE 797.905/RG, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 29/5/2014) – nos casos de servidores (I) portadores de deficiência; (II) que exerçam atividades de risco;

e (III) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Pois bem, a única hipótese a ser apreciada no presente recurso é aquela relativa ao art. 40, § 4º, inciso II da CF, que diz respeito à aposentadoria especial de servidor público regido pelo regime próprio da previdência social decorrente do exercício de atividades de risco.

Na ausência de lei complementar nacional que preveja esse benefício, é preciso perquirir se há omissão constitucional no caso dos servidores ocupantes do cargo de guarda civil. A resposta é negativa. Em julgamento conjunto de mandados de injunção, o Tribunal entendeu, por maioria, que a aposentadoria especial por atividade de risco não pode ser estendida aos guardas civis, tendo em vista que suas atividades precípuas não são inequivocamente perigosas e que esses servidores não integram o conjunto dos órgãos de segurança pública relacionado no art. 144, incisos I a V da CF, de modo que não se estende à classe o regime da LC 51/85 (MIs nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515).

(...)

Nesse citado precedente, o Ministro Roberto Barroso, Relator para o acórdão, asseverou que “as guardas municipais vêm disciplinadas, no § 8º do art. 144, não como integrantes da estrutura da Segurança Pública”, mas com a missão de proteger os bens, os serviços e as instalações municipais, conforme dispuser a lei. O Ministro destacou, ainda, que a concessão da aposentadoria especial às carreiras de guardas civis com base no art. 40, § 4º, II, da CF depende da integração pelo legislador federal. De mais a mais, a Corte entendeu que a eventual exposição a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial.

Tampouco a percepção de gratificações ou adicionais de

periculosidade, assim como o porte de arma de fogo, são suficientes para o reconhecimento do aludido direito, ante a autonomia entre o vínculo funcional e o previdenciário.”

Entendo que os fundamentos alinhados nesse julgado cabem com exatidão na hipótese agora em julgamento, sendo insustentável argumentar que os vigilantes se expõem a mais riscos do que os guardas civis municipais.

Veja-se que, no recente julgamento do Tema 656 da repercussão geral (RE 608.588, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 22/8/2025), assentou-se que (a) “as guardas municipais atuam na promoção da segurança pública, con quanto dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, em caráter colaborativo, naquilo que pertine à esfera da municipalidade”; (b) “o policiamento preventivo e comunitário e a atuação na segurança urbana pela Guarda Municipal Metropolitana configura exercício de poder de polícia do Município de São Paulo, especialmente relevante para a segurança pública, assim como a mediação de conflitos com vistas à proteção dos bens públicos, ainda quando realizada ostensivamente, que se direciona à concretização do interesse coletivo, da paz e da ordem, mediante prevenção e repressão a comportamentos potencialmente nocivos aos interesses locais”.

Portanto, se mesmo em face dessas atribuições negou-se o risco nas atividades desempenhadas pelos guardas civis municipais, não vejo como utilizar escala diferente para o trabalho desenvolvido pelos vigilantes. Conforme bem anotado na manifestação do Instituto Nacional do Seguro Social constante do vol. 422 dos autos eletrônicos, “são inúmeras as profissões que poderiam reclamar a concessão da aposentadoria especial, sob a alegação de que os segurados desempenhariam atividade que estivesse associada a alguma espécie de risco ou perigo (v.g. motoristas de ônibus e caminhão, trabalhadores da construção civil, etc.)”.

RE 1368225 / RS

O paralelo deste caso com o dos guardas civis municipais não passou despercebido à Procuradoria-Geral da República. Vejam-se as colocações do Ilustre PROCURADOR-GERAL PAULO GONET BRANCO no parecer constante do vol. 398 dos autos eletrônicos:

“Seguindo as diretrizes definidas pela Corte Suprema, no remédio constitucional acima, foi julgada a repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.215.727 RG/SP, Tema n. 1.057 RG4 , fixando-se 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”. O mesmo entendimento foi aplicado pela Corte Suprema quando do julgamento do Mandado de Injunção n. 6.865 AgR5 , em que o objeto da controvérsia era exatamente a atividade exercida por vigilante que ocupava cargo em Universidade Estadual. Na assentada, concluiu-se não ser hipótese de “direta ilação no sentido da presença de risco inerente”. Se guardas e vigilantes não tinham direito constitucional à aposentadoria especial quando a Constituição a previa para atividade de risco, diante da ausência de risco inerente, tampouco possuem após o advento da Emenda Constitucional n. 103/2019. O acórdão recorrido destoou dessa compreensão.”

Do mesmo modo, a UNIÃO pontua em memorial que “essa Suprema Corte possui jurisprudência consolidada no sentido de que a aposentadoria especial por atividade de risco não pode ser estendida às atividades em que a periculosidade não é inerente ao ofício. No julgamento dos Mandados de Injunção nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515 e do Recurso Extraordinário nº 1.215.727 (Tema nº 1.057), esse Excelso Pretório estabeleceu que a aposentadoria especial por atividade de risco não pode ser estendida aos guardas civis, tendo em vista não ser inerente às suas atividades a periculosidade”.

RE 1368225 / RS

Por todo o exposto, DIVIRJO DO ILUSTRE RELATOR PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, de modo a julgar improcedente o pedido inicial.

Fixo a seguinte tese de julgamento: *"A atividade de vigilante, com ou sem o uso de arma de fogo, não se caracteriza como especial, para fins de concessão da aposentadoria de que trata o art. 201, § 1º, da Constituição."*

É como voto.