

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL DO BRASIL impugna, na presente ação direta de inconstitucionalidade, os arts. 5º, *caput* e § 3º, e 10, § 2º, I, da Emenda Constitucional nº 103/2019, *verbis*:

“Art. 5º O policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do *caput* do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do *caput* do art. 51, o inciso XIII do *caput* do art. 52 e os incisos I a III do *caput* do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a **idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos** ou o disposto no § 3º.

...

§ 3º Os servidores de que trata o *caput* poderão aposentar-se aos **52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem**, desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985.

...

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

...

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos §§ 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

I - o policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do *caput* do art. 51, o inciso XIII do *caput* do art. 52 e os incisos I a III do *caput* do art. 144 da Constituição Federal e o ocupante de cargo de agente federal penitenciário ou socioeducativo, **aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 30 (trinta) anos de contribuição e 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício em cargo dessas carreiras, para ambos os sexos;**”

O texto da Constituição Federal de 1988, desde a sua redação original, tem contemplado requisitos diferenciados para fins de aposentadoria dos servidores públicos, na esteira das medidas voltadas à realização da igualdade material de gênero.

Sob o vetor da isonomia, cuja máxima está em dispensar tratamento desigual aos desiguais, na medida das suas desigualdades, o legislador constitucional vem adotando disciplinamento específico por gênero não somente quanto aos requisitos da idade e do tempo de contribuição, como também no que tange a condições especiais a que submetidos determinados profissionais, a exemplo das carreiras policial (civis e federal) e do magistério.

Na Carta Política de 1988, à aposentação voluntária dos servidores se fazia necessário alcançar trinta e cinco anos de serviço, se homem, e trinta, se mulher, quinquênio esse igualmente aplicado na hipótese do professor ou da professora, para os quais também o tempo de efetivo exercício contava com redutor temporal de 5 anos, assegurando-se à mulher pertencente ao magistério o direito à aposentação com proventos integrais completados vinte e cinco anos de efetivo exercício (art. 40, III, “a” e “b”).

Disponha o texto constitucional que exceções ao disposto no inciso III, “a” e “c”, do art. 40, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, poderiam ser disciplinadas por lei complementar (art. 40, § 1º).

Tal preceito, consabidamente, emprestou suporte constitucional ao regime especial de aposentação do servidor público policial, cuja disciplina se encontra na recepcionada Lei Complementar nº 51/1985,

diploma normativo que à época contemplava, por seu art. 1º, I, a aposentadoria voluntária dos policiais mediante o preenchimento de requisitos indistintos quanto ao gênero, a saber *“30 (trinta) anos de serviço”, com “pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial”*.

A correção da LC nº 51/1985, ou adequação do seu texto ao modelo constitucional, se operou ao advento da LC nº 144/2014, pela qual passou-se a assegurar a aposentadoria voluntária da policial mulher *“após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial”* (art. 1º, II, *“b”*).

Assim, em razão da alteração legislativa, a lei específica *“sobre a aposentadoria do servidor público policial”* igualmente consagrou, em alinhamento com intuito constitucional da realização da igualdade material entre mulheres e homens, o redutor de 5 anos para os critérios até então exigidos independentemente do gênero, quais sejam *“30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial”* (art. 1º, I).

Ao advento da EC nº 20/1998, passou-se a exigir dos servidores públicos em geral, concomitantemente ao requisito idade, o *“tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dar[ia] a aposentadoria”* (art. 40, III), inovação que não afetou a presença do redutor temporal, em razão do gênero, para fins de aposentadoria. Elucida tal assertiva a redação da alínea *“a”* então vigente, a qual dispunha necessários *“sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher”*. (destaquei)

Ressalto que também as regras de transição ofertadas pela EC nº 20/1998 contemplavam redutores - da idade e do tempo de contribuição - específicos para servidores homens e mulheres, a teor do inciso I do art. 8º, pelo qual assegurado o direito à aposentadoria voluntária, sem prejuízo da observância de outras condicionantes, aos *“cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher”*. (destaquei)

Sob a égide das reformas da previdência implementadas pelas EC nº 41/2003 e nº 47/2005, verifico inalterada a lógica constitucional da diferenciação de gênero para fins de aposentadoria, tendo o legislador

constitucional novamente dispensado especial atenção quanto à necessidade de se respeitar o fator de desigualação informador de todos os modelos previdenciários dos servidores públicos, adotados desde a promulgação da Lei Maior.

Na EC nº 41/2003, por exemplo, o art. 2º continha a seguinte regra de transição:

“Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e **quarenta e oito anos de idade, se mulher;**

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e **trinta anos, se mulher;**”
(destaquei)

Na EC nº 47/2005, a regra de transição para fins de aposentadoria voluntária dos servidores públicos estabelecia, além de outras condicionantes, o requisito tempo de contribuição reduzido em 5 anos no caso da mulher, bem como expressamente determinava a observância dos parâmetros fixados no “*art. 40, § 1º, inciso III, alínea ‘a’, da Constituição Federal*” - no cômputo da redução de um ano de idade para cada ano de contribuição, que sobejasse o patamar então exigido.

Assim, consoante tal fórmula, cumpria respeitar os critérios da idade e tempo de contribuição assinalados, os quais eram reduzidos em 5 anos no caso da mulher (“*a sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;*” - art. 40, § 1º, III). Eis o teor da regra de transição:

“Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e **trinta anos de contribuição, se mulher;**

...

III **idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a",** da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.”
(destaquei)

No bojo da EC nº 103/2019, precisamente no que pertine à diferenciação de gênero para fins de aposentadoria dos servidores públicos em geral, o legislador constituinte derivado igualmente atentou para o modelo desde sempre vigente na ordem jurídica pátria, embora tenha adotado redutor temporal menos elastecido, agora em 3 anos a diferença dos parâmetros aplicados. Transcrevo o art. 40, § 1º, III, da Lei Maior, na redação dada pela EC nº 103/2019:

"Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

...

III - no âmbito da União, **aos 62 (sessenta e dois) anos de**

idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.” (destaquei)

Acresço que, mesmo para fins de aposentação pelo Regime Geral de Previdência Social, a fixação de parâmetros mínimos de idade adequados a homens e mulheres encontrou ressonância no processo legislativo que culminou com a edição da EC nº 103/2019, *verbis*:

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e **62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher**, observado tempo mínimo de contribuição;

II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e **55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher**, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.” (destaquei)

Não bastante, o próprio regramento geral dispensado à disciplina da transição entre os regimes jurídicos de aposentação dos servidores, implementado pela EC nº 103/2019, adota redutores - diferenciação de gênero - para diversos tipos de requisitos, como o da idade mínima, do tempo de contribuição e da fórmula *idade+tempo de contribuição*. Confirmando-se:

“Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - **56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher**, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - **30 (trinta) anos de contribuição, se mulher**, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, **equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher**, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do *caput* será de **57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher**, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do *caput* será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de **100 (cem) pontos, se mulher**, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

...

§ 4º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do *caput* serão:

I - **51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher**, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

II - **25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher**, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e

III - **52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher**, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do *caput* para as pessoas a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será de **81 (oitenta e um) pontos, se mulher**, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão

acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

...

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

I - voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) **62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher**, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e” (destaquei)

Esta Suprema Corte, por seu turno, já sedimentou o entendimento de que a Constituição Federal chancela a adoção de medidas, nos planos normativo e administrativo, voltadas à proteção das mulheres no mercado de trabalho, a exemplo dos seguintes precedentes:

“EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito do Trabalho e Constitucional. Recepção do art. 384 da Consolidação das Leis do Trabalho pela Constituição Federal de 1988. Constitucionalidade do intervalo de 15 minutos para mulheres trabalhadoras antes da jornada extraordinária. Ausência de ofensa ao princípio da isonomia. Mantida a decisão do Tribunal Superior do Trabalho. Recurso não provido. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 528 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do Supremo Tribunal Federal na internet. 2. O princípio da igualdade não é absoluto, sendo mister a verificação da correlação lógica entre a situação de discriminação apresentada e a razão do tratamento desigual. 3. **A Constituição Federal de 1988 utilizou-se de alguns critérios para um tratamento diferenciado entre homens e mulheres: i) em primeiro lugar, levou em consideração a histórica exclusão da mulher do mercado regular de trabalho e impôs ao Estado a obrigação de**

implantar políticas públicas, administrativas e/ou legislativas de natureza protetora no âmbito do direito do trabalho; ii) considerou existir um componente orgânico a justificar o tratamento diferenciado, em virtude da menor resistência física da mulher; e iii) observou um componente social, pelo fato de ser comum o acúmulo pela mulher de atividades no lar e no ambiente de trabalho – o que é uma realidade e, portanto, deve ser levado em consideração na interpretação da norma. 4. Esses parâmetros constitucionais são legitimadores de um tratamento diferenciado desde que esse sirva, como na hipótese, para ampliar os direitos fundamentais sociais e que se observe a proporcionalidade na compensação das diferenças. 5. Recurso extraordinário não provido, com a fixação das teses jurídicas de que o art. 384 da CLT foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e de que a norma se aplica a todas as mulheres trabalhadoras.” (RE 658312, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-11-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015 - destaquei)

“Ementa: DIREITOS SOCIAIS. REFORMA TRABALHISTA. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À MATERNIDADE. PROTEÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DA MULHER. DIREITO À SEGURANÇA NO EMPREGO. DIREITO À VIDA E À SAÚDE DA CRIANÇA. GARANTIA CONTRA A EXPOSIÇÃO DE GESTANTES E LACTANTES A ATIVIDADES INSALUBRES. 1. O conjunto dos Direitos sociais foi consagrado constitucionalmente como uma das espécies de direitos fundamentais, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal. 2. **A Constituição Federal proclama importantes direitos** em seu artigo 6º, entre eles a proteção à maternidade, que é a *ratio* para inúmeros **outros direitos sociais**

instrumentais, tais como a licença-gestante e o direito à segurança no emprego, a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei, e redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança. 3. A proteção contra a exposição da gestante e lactante a atividades insalubres caracteriza-se como importante direito social instrumental protetivo tanto da mulher quanto da criança, tratando-se de normas de salvaguarda dos direitos sociais da mulher e de efetivação de integral proteção ao recém-nascido, possibilitando seu pleno desenvolvimento, de maneira harmônica, segura e sem riscos decorrentes da exposição a ambiente insalubre (CF, art. 227). 4. A proteção à maternidade e a integral proteção à criança são direitos irrenunciáveis e não podem ser afastados pelo desconhecimento, impossibilidade ou a própria negligência da gestante ou lactante em apresentar um atestado médico, sob pena de prejudicá-la e prejudicar o recém-nascido. 5. Ação Direta julgada procedente.” (ADI 5938, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 29-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 20-09-2019 PUBLIC 23-09-2019 - destaquei)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. **PROTEÇÃO AO MERCADO DE TRABALHO DA MULHER. ESCALA DE REVEZAMENTO QUINZENAL** PREVISTA NO ART. 386 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA **ISONOMIA: MATÉRIA ANÁLOGA ÀQUELA DO TEMA 528 DA REPERCUSSÃO GERAL**. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. MAJORAÇÃO CABÍVEL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO COM APLICAÇÃO DE MULTA DE 1% SOBRE O VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, SE UNÂNIME A VOTAÇÃO.” (RE 1403904 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 04-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-10-2023 PUBLIC 23-10-2023 - destaquei)

Contudo, na reforma previdenciária ora examinada, a formatação constitucional mais protetora às mulheres deixou de ser assegurada às policiais civis e federais.

Sob o manto da excepcionalidade, a EC nº 103/2019 impôs às policiais civis e federais a regra de transição de que trata o art. 5º, *caput*, bem como a regra para o caso do ingresso na carreira após a entrada em vigor da emenda constitucional (art. 10, § 2º, I), exigindo de forma indistinta a “**ambos os sexos**”, para fins de aposentadoria, a “*idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos*”.

No que tange à regra de transição do § 3º do art. 5º, traduzida na fórmula *idade+pedágio* (idade mínima, “*desde que cumprido período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985*”), a EC nº 103/2019 adotou, para fins de diferenciação de gênero, o ínfimo valor de 1 ano, período que se mostra desproporcional à luz da disciplina normativa dispensada às demais hipóteses, nas quais o legislador constitucional buscou assegurar a igualdade material entre mulheres e homens.

Confrontados os específicos preceitos direcionados a policiais civis e federais com o regramento geral introduzido pela EC nº 103/2019, bem como à luz da praxe constitucional observada desde 1988, não vislumbro justificativa suficiente, no que tange aos critérios de aposentação, para a imposição de exigências idênticas a ambos os sexos ou desprovidas de proporcionalidade, **e concludo que os dispositivos impugnados se afastam do vetor constitucional da igualdade material entre mulheres e homens, a merecer a pecha da inconstitucionalidade pela não diferenciação de gênero para policiais civis e federais.**

Nesse contexto, em juízo provisório, próprio das tutelas de urgência, julgo demonstrado o *fumus boni juris* na espécie.

Por seu turno, compreendo que a incidência da disciplina impugnada, **ao dificultar ou mesmo impedir a aposentadoria de policiais civis e federais mulheres**, ostenta o potencial de causar dano irreparável ou de difícil reparação.

Ante o exposto, voto pelo referendo da medida liminar parcialmente concedida para suspender a eficácia das expressões “*para ambos os sexos*”,

contidas nos arts. 5º, *caput*, e 10, § 2º, I, da EC nº 103/2019, bem como para determinar que o Congresso Nacional corrija a inconstitucionalidade mediante a edição da norma adequada. **Aplicar-se-á**, por simetria, **até que o novel regramento constitucional entre em vigor**, a diferenciação contida no art. 40, III, da Lei Maior, na redação dada pela EC nº 103/2019, ou seja, a **“regra geral” de 3 (três) anos de redução para todos os prazos que se refiram a mulheres policiais civis e federais**, precisamente aos prazos contidos no *caput* e no § 3º do art. 5º, bem como no inciso I do § 2º do art. 10 da EC nº 103/2019. Acresço que o Congresso Nacional, ao legislar para corrigir a inconstitucionalidade quanto às mulheres, deve adotar a diferenciação que considerar cabível em face da discricionariedade legislativa.

É como voto.