



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

L635341/2025 - Sinop/MT

EMENTA:

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS) E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE). EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 120/2022. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA E DEPENDENTE DE REGULAMENTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE INCLUSÃO NAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS POR AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA VINCULANTE Nº 33 DO STF.

A Emenda Constitucional nº 120, de 2022, ao inserir o § 10 no art. 198 da Constituição Federal, conferiu caráter impositivo à aposentadoria especial dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos agentes de combate às endemias (ACE), reconhecendo a especialidade do tempo de serviço prestado nessas funções.

Trata-se, contudo, de norma de eficácia limitada, com aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar. Até a edição da norma local, ou eventual norma geral superveniente que regule nacionalmente a matéria, não há respaldo jurídico e técnico para a inclusão da aposentadoria especial dos ACS e ACE nas avaliações atuariais do RPPS.

A aplicação da Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal não se mostra adequada à hipótese, porquanto a jurisprudência que lhe deu origem baseou-se em normas infraconstitucionais que não previam idade mínima para a aposentadoria especial e que já haviam afastado a caracterização da especialidade com base na categoria profissional, vedada de forma expressa pela EC nº 103, de 2019. Ademais, os decretos de referência para aplicação da súmula não contemplam ocupação equiparável às funções de ACS e ACE, o que inviabiliza sua utilização como parâmetro.

A disciplina normativa da aposentadoria especial dessas categorias deve ser precedida da atualização da legislação interna dos RPPS relativamente às aposentadorias voluntárias comuns, em conformidade com o modelo constitucional vigente. Essa providência é indispensável para assegurar coerência sistêmica e observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial que rege os regimes próprios de previdência social.

Tramitam no Congresso Nacional proposições voltadas à regulamentação nacional da matéria, entre as quais os PLPs nº 86/2022, 142/2023, 229/2023 e 185/2024,

além da PEC nº 14/2021, tais iniciativas poderão conferir maior efetividade ao comando do § 10 do art. 198.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L635341/2025. Data: 11/09/2025 - [republicada](#)).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon L635341/2025, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Sinop/MT, solicitando manifestação deste Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social – DRPPS acerca das repercussões do §10 do art. 198 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 120, de 5 de maio de 2022, que assegura aos agentes comunitários de saúde (ACS) e aos agentes de combate às endemias (ACE) o direito à aposentadoria especial e ao adicional de insalubridade.

2. A UG informa que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT apontou possível inconformidade nos cálculos atuariais do RPPS em razão da ausência de previsão, no plano de benefícios, da aposentadoria especial dos ACS e ACE, assegurada pela EC nº 120, de 2022. Ressalta que a aposentadoria especial desses Agentes de Saúde não foi regulamentada por lei complementar federal, ainda em tramitação no Congresso Nacional, motivo pelo qual entende que a EC nº 120, de 2022, por possuir **eficácia limitada e aplicabilidade mediata** (não autoaplicável), não fundamentaria a exigência de inclusão desse benefício na avaliação atuarial do RPPS até que a matéria esteja devidamente disciplinada no campo infraconstitucional. Após o exposto, elencou-se os seguintes questionamentos:

- a) Considerando a ausência de lei complementar **federal** regulamentadora, é correto afirmar que a aposentadoria especial prevista no § 10 do art. 198 da CF, incluído pela EC nº 120/2022, não possui aplicabilidade imediata no âmbito dos RPPS?
- b) Nesse cenário, é juridicamente aceitável que os cálculos atuariais do RPPS não contemplem a aposentadoria especial dos ACS e ACE até que haja regulamentação específica?
- c) Em caso negativo, quais parâmetros deverão ser adotados pelo RPPS para inclusão desta aposentadoria nos cálculos atuariais, em face da ausência de normatização?
- d) Qual a posição do GESCON em relação à ausência de regulamentação sobre a aposentadoria especial para os ACS e ACE, considerando a EC 120/2022?
- e) É possível aplicar, no âmbito dos RPPS, a Súmula Vinculante nº 33 do STF aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), de forma a garantir provisoriamente o direito à aposentadoria especial previsto no §10 do art. 198 da CF, enquanto não sobrevier a lei complementar regulamentadora exigida pela EC nº 120/2022?"

3. Inicialmente, cabe destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (recepçãoada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro 2019, com status de Lei Complementar), que atribui a este Ministério da Previdência Social (MPS), mediante a atuação deste Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) a competência para proceder com a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS, bem como a definição dos parâmetros e das diretrizes gerais para

organização e funcionamento. O objeto da presente consulta, portanto, guarda pertinência com as atribuições legais deste Departamento.

4. A EC nº 120, de 2022, acrescentou ao art. 198 da Constituição Federal o § 10, assegurando aos ACS e ACE o direito à aposentadoria especial e ao adicional de insalubridade em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas por tais profissionais. Esse dispositivo constitui uma exceção à vedação introduzida pela EC nº 103, de 2019, concernente à caracterização de tempo especial por categoria profissional ou ocupação prevista no § 4º-C do art. 40. Além disso, esta Emenda Constitucional restringiu a adoção de requisitos e critérios diferenciados para aposentadoria às hipóteses previstas nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º do art. 40, que **PODERÃO** ser disciplinadas por lei complementar do respectivo ente federativo. Eis o dispositivo constitucional:

Constituição Federal de 1988:

Art. 198 (*omissis*)

[...]

§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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

5. A norma do § 10 do art. 198 da Constituição Federal parte da presunção de que o exercício das funções desempenhadas pelos ACS e ACE envolve exposição a agentes prejudiciais à saúde, em condições de insalubridade, sem a necessidade de comprovação quantitativa (limites de tolerância definidos em regulamento) ou qualitativa da nocividade. Em outros termos, ainda que a caracterização de insalubridade para fins trabalhistas não configure, por si só, o enquadramento da atividade como especial no campo previdenciário, o texto da EC nº 120, de 2022, evidencia que, para essas categorias, os riscos inerentes ao desempenho das funções são presumidos pelo constituinte como suficientes para justificar a natureza especial da atividade e do tempo, independentemente de prova técnica da exposição.

6. A Constituição Federal prevê a aposentadoria especial como proteção ao risco de exposição ocupacional a agentes nocivos à saúde, sempre condicionada à edição de lei complementar. Antes da EC nº 103, de 2019, essa regulamentação cabia à lei complementar federal específica, jamais editada, o que motivou a edição da Súmula Vinculante nº 33 pelo Supremo Tribunal Federal, determinando a aplicação das regras do RGPS aos servidores públicos. Com a Reforma promovida pela EC nº 103, de 2019, passou a competir aos entes federativos, em caráter facultativo, a edição de lei complementar para disciplinar critérios diferenciados de aposentadoria especial dos servidores. Já a EC nº 120, de 2022, ao incluir o § 10 no art. 198, assegurou de forma IMPOSITIVA o direito dos ACS e ACE à aposentadoria especial, cuja efetivação exige complementação normativa.

7. Dessa análise, depreende-se, em síntese, que a Constituição Federal presume a exposição ocupacional dos ACE e ACS a agentes nocivos à saúde, dispensando a comprovação individual e técnica da efetiva exposição. O tempo de serviço é considerado exercido em condições especiais pela própria natureza das funções desempenhadas, bastando comprovar o efetivo exercício das atribuições do cargo. Assim, entende-se que cabe à lei complementar

do ente federativo, em consonância com o modelo de desconstitucionalização introduzido pela EC nº 103, de 2019, definir os requisitos diferenciados de idade e tempo de contribuição, a fim de viabilizar a concessão da aposentadoria especial dessas categorias assegurada pelo § 10 do art. 198, norma de eficácia limitada e aplicabilidade mediata.

8. Cumpre ressaltar que a regulamentação da aposentadoria especial prevista no § 10 do art. 198 da Constituição, por meio de lei complementar do ente federativo, em consonância com o disposto no § 4º-C do art. 40, pressupõe a prévia atualização da legislação interna do RPPS relativamente às aposentadorias voluntárias comuns, conforme a EC nº 103, de 2019. Isso porque, os critérios diferenciados da aposentadoria especial somente podem ser fixados a partir das regras gerais já estabelecidas para as aposentadorias voluntárias. Nessa linha, o inciso III do § 1º do art. 40 determina que a fixação da idade mínima exige emenda às Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas, enquanto o tempo de contribuição e os demais requisitos dependem de lei complementar, ficando o cálculo de proventos restrito à disciplina de lei ordinária, nos termos do § 3º do mesmo artigo. Assim, não se pode cogitar a edição de lei complementar local voltada à aposentadoria especial de ACS e ACE sem que antes sejam promovidas as alterações necessárias na disciplina normativa das aposentadorias voluntárias comuns.

9. A possibilidade de aplicação analógica das regras do RGPS na aposentadoria especial dos ACS e ACE com fundamento na Súmula Vinculante nº 33 do STF, encontra alguns óbices normativos. Primeiramente, observa-se ausência de ocupação (serviços e atividades profissionais) equiparável à dos ACS e ACE no Quadro Anexo ao Decreto nº 53.831, de 25, de março de 1964, e nos Anexos I e II do Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, para fins de definição do tempo de contribuição diferenciado para a aposentadoria especial desses Agentes. Além disso, a caracterização da especialidade por categoria profissional no âmbito do RGPS foi afastada desde a vigência da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995 e definitivamente superada pelos decretos posteriores, que passaram a exigir comprovação da efetiva exposição a agentes nocivos.

10. Como se observa, a caracterização da especialidade da atividade por categoria profissional ou ocupação já havia sido afastada pela legislação infraconstitucional antes mesmo da EC nº 103, de 2019, que veio a vedá-la de forma expressa. Nesse contexto, ao editar a EC nº 120, de 2022 e incluir o § 10 no art. 198, o Poder Constituinte Reformador não teve por objetivo restaurar a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores, mas sim criar uma exceção específica para os ACS e ACE, a ser implementada mediante alterações na legislação interna dos RPPS em consonância com as diretrizes da reforma previdenciária de 2019. Por essa razão, a efetivação do direito previsto no § 10 do art. 198 depende da edição de lei complementar pelo ente federativo, nos termos do § 4º-C do art. 40, de modo a fixar idade mínima e tempo de contribuição diferenciados em relação às aposentadorias voluntárias comuns.

11. Ademais, a aplicação analógica das regras do RGPS, nos termos da Súmula Vinculante nº 33 do STF, não se harmoniza com os critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial previsto nos arts. 40 na redação dada pela EC nº 103, de 2019, aplicáveis a todas as hipóteses de aposentadoria especial, inclusive àquelas decorrentes da efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos no âmbito dos RPPS. As normas constitucionais e

infraconstitucionais que embasaram a edição da súmula não fixavam IDADE MÍNIMA para a aposentadoria especial e tampouco mantinham a caracterização da especialidade por categoria profissional, já afastada pelo legislador infraconstitucional e expressamente vedada pela Reforma.

12. No tocante às avaliações atuariais, a ausência de regulamentação específica inviabiliza a inclusão da aposentadoria especial dos ACS e ACE no plano de benefícios dos RPPS. Isso porque o equilíbrio financeiro e atuarial pressupõe a definição prévia de parâmetros objetivos - idade mínima, tempo de contribuição, regras de transição, forma de financiamento e critérios de cálculo - que só podem ser fixados por lei complementar do ente federativo, em consonância com o § 4º-C do art. 40 da Constituição. Sem essa base normativa, eventual tentativa de projeção dos impactos dessa aposentadoria especial seria realizada de forma arbitrária, sem respaldo jurídico ou técnico.

13. Cabe também registrar que tramitam no Congresso Nacional diversas iniciativas voltadas à regulamentação da aposentadoria especial prevista no § 10 do art. 198 da Constituição Federal. Na Câmara dos Deputados, destacam-se o PLP nº 86/2022, apensado ao PLP nº 199/2012, juntamente com os PLP's nº 142/2023 e 229/2023, todos em análise na Comissão de Finanças e Tributação. No Senado Federal, encontra-se em curso o PLP nº 185/2024, aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos em agosto de 2025 e atualmente em apreciação na Comissão de Assuntos Sociais, cujo texto propõe a concessão de aposentadoria especial aos ACS e ACE com integralidade e paridade, estabelecendo idades mínimas e tempo de efetivo exercício. Além disso, tramita na Câmara a PEC nº 14/2021, que trata de sistema de proteção e valorização dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, incluindo previsão de aposentadoria especial somente por tempo de contribuição.

14. Ressalta-se que tais projetos em tramitação no Congresso Nacional buscam estabelecer a regulamentação nacional para a aposentadoria especial dos ACS e ACE. Embora tais iniciativas se apresentem em linha distinta do entendimento manifestado por este Ministério, no sentido de que a partir da EC nº 103, de 2019, a competência normativa para disciplinar a matéria é dos entes federativos, tais proposições poderão conferir maior efetividade ao comando do § 10 do art. 198 da Constituição.

15. Diante do exposto, conclui-se, em síntese, que:

- a) A Emenda Constitucional nº 120, de 2022, ao inserir o § 10 no art. 198 da Constituição Federal, conferiu caráter impositivo ao direito dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias à aposentadoria especial, reconhecendo a especialidade do tempo de serviço prestado nessas funções em razão dos riscos presumidos à saúde. Trata-se, contudo, de norma de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, que depende de regulamentação legislativa para sua efetivação;
- b) A implementação da aposentadoria especial dos ACE e ACS no âmbito dos regimes próprios de previdência social requer a edição de lei complementar pelo respectivo ente federativo, nos termos do § 4º-C do art. 40 da Constituição. Compete a essa lei estabelecer os requisitos diferenciados de idade e tempo de contribuição que

possibilitarão a concessão do benefício. Até a edição da norma local ou geral, não há respaldo jurídico e técnico para a inclusão da aposentadoria especial dos ACS e ACE nas avaliações atuariais do RPPS;

c) A aplicação da Súmula Vinculante nº 33 do Supremo Tribunal Federal não se mostra adequada à hipótese, porquanto a jurisprudência que lhe deu origem baseou-se em normas infraconstitucionais que não previam idade mínima para a aposentadoria especial e que já haviam afastado a caracterização de especialidade por categoria profissional, vedada de forma expressa pela EC nº 103, de 2019. Ademais, os decretos de referência para aplicação da súmula não contemplam ocupação equiparável às funções de ACS e ACE, o que inviabiliza sua utilização como parâmetro;

d) A disciplina normativa da aposentadoria especial dessas categorias deve ser precedida da atualização da legislação interna dos RPPS relativamente às aposentadorias voluntárias comuns, em conformidade com o modelo constitucional vigente. Essa providência é indispensável para assegurar coerência sistêmica e observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial que rege os regimes próprios de previdência social;

e) Tramitam no Congresso Nacional proposições voltadas à regulamentação nacional da matéria, entre as quais os PLPs nº 86/2022, 142/2023, 229/2023 e 185/2024, além da PEC nº 14/2021. Embora orientadas em sentido diverso do entendimento manifestado por este Ministério, que atribui aos entes federativos a competência para regulamentar o tema, tais iniciativas poderão conferir maior efetividade ao comando do § 10 do art. 198.

16. É o que se tem a informar, com fundamento nas competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, realçando que o ente deve continuar a acompanhar as decisões e definições futuras sobre o tema e seus efeitos nos RPPS.

Brasília-DF, 11 de setembro de 2025.

Divisão de Orientação e Informações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social