



Nota Técnica SEI nº 591/2025/MPS

ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 14, DE 2021 - SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E VALORIZAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS

Processo nº 10128.035317/2025-41

I - RELATÓRIO

1. Em razão da instalação da Comissão Especial constituída para examinar o mérito da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 14, de 2021, o Deputado Federal Antonio Brito, por meio do Ofício n.º 095/2025 (SEI 52312428), solicitou ao Senhor Ministro de Estado da Previdência Social respostas aos seguintes questionamentos:

1. *Em linhas gerais, qual o posicionamento do Ministério da Previdência sobre o mérito da PEC, bem como de possíveis alternativas no sentido de instituir uma aposentadoria com critérios diferenciados para a categoria?*
2. *Existe projeção sobre o número de ACS e ACE potencialmente elegíveis à aposentadoria nos próximos anos, caso a PEC nº 14, de 2021, seja aprovada? Como essas projeções impactam os cálculos atuariais do Regime Geral de Previdência Social?*
3. *Como o Ministério avalia os possíveis impactos financeiros e operacionais da PEC nº 14, de 2021, sobre os Municípios, principais contratantes desses profissionais? Existe coordenação do Ministério da Previdência com os entes subnacionais para mitigar desequilíbrios atuariais?*
4. *Considerando possíveis alternativas, qual seria o impacto estimado no RGPS nos seguintes cenários:
 - a. Aplicação da regra do RGPS, com tempo de contribuição de 25 anos e sem idade mínima, com o benefício fixo de 2 salários mínimos na aposentadoria.
 - b. Aplicação da regra do RGPS, com tempo de contribuição de 25 anos e sem idade mínima, com a regra atual para o cálculo do valor da aposentadoria.
 - c. Aplicação da regra do RGPS, com tempo de contribuição de 25 anos e redução da idade mínima em cinco anos em relação às regras atuais, com fixação de benefício fixo de 2 salários mínimos.
 - d. Aplicação da regra do RGPS, com tempo de contribuição de 25 anos e redução da idade mínima em cinco anos em relação às regras atuais, com a regra atual para o cálculo do valor da aposentadoria.*

2. Em atenção ao referido Ofício, o Gabinete do Senhor Ministro da Previdência Social encaminhou os autos a este Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS), da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, para conhecimento e providências (Despacho SEI 52312468).

3. É o relatório. Passa-se à análise técnica.

II - INFORMAÇÕES GERAIS

4. Ao DRPPS, está reservado o exercício das competências atribuídas ao Ministério da Previdência Social pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, quanto ao acompanhamento e supervisão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Portanto, compete a este Departamento, acompanhar e avaliar as propostas de alteração da legislação federal apenas na matéria relativa ao RPPS (conforme art. 19, IV, do Anexo I do Decreto nº 11.356, de 2023).

5. Foi observado que vários dos questionamentos formulados no Ofício n.º 095/2025 (SEI nº 52312428) estão relacionados à atuação da Secretaria de Regime Geral de Previdência Social (SRGPS), integrante da estrutura deste Ministério (art. 13, X, do Anexo I do Decreto nº 11.356, de 2023) que também recebeu os autos para manifestação pelo DESPACHO nº 2148/2025/SE-MPS (SEI nº 53335421).

6. A PEC nº 14, de 2021, de autoria do Deputado Dr. Leonardo e outros, visa alterar o art. 198 da Constituição Federal para estabelecer o Sistema de Proteção Social e Valorização dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), a aposentadoria especial e fixar a responsabilidade do gestor local do Sistema Único de Saúde (SUS) pela regularidade do vínculo empregatício desses profissionais. Transcreve-se abaixo o inteiro teor da proposta e as justificativas de sua apresentação:

PEC nº 14/2021:

Art. 1º Os §§ 4º e 5º do art. 198 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 198.

§ 4º Os gestores locais do sistema único de saúde deverão admitir os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de concurso público na sua forma específica de processo seletivo público, de provimento efetivo atendendo à natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação fixados em Lei Federal.

§ 5º A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios compõem o Sistema de Proteção Social e Valorização dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, que integrará os direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, da regulamentação do vínculo empregatício junto ao gestor local do SUS, a remuneração, a aposentadoria e pensão, saúde e assistência, devendo lei federal dispor sobre o regime jurídico de provimento efetivo e direto, as diretrizes para os Planos de Carreira, a fixação do piso salarial profissional nacional como vencimento inicial da carreira, a qualificação e a regulamentação das atividades dos profissionais agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias;

(grifamos)

Art. 2º Acrescenta os §§ 5º-A, 5º-B e 5º-C ao art. 198 da Constituição Federal:

"Art. 198.

§ 5º-A Compete à União, nos termos da lei federal, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial e promover a implantação da qualificação profissional na área de atuação como forma de desenvolvimento e valorização da carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias;

§ 5º-B É vedada a inclusão da assistência financeira complementar repassada pela União em limites de despesas de pessoal de qualquer espécie, devendo ser considerado para fins de custeio todos os recursos financeiros destinados pelo gestor local do SUS à execução do Sistema de Proteção Social e Valorização dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, não se aplicando nesses casos o disposto no inciso I, do art. 169 da Constituição Federal;

§ 5º-C O Agente Comunitário de Saúde e o Agente de Combate às Endemias que comprovar atuação por 25 anos exclusivamente no efetivo exercício

das suas funções de campo e nas unidades de saúde da atenção básica ou da vigilância epidemiológica e ambiental em atividades relacionadas às suas funções, coordenação, supervisão ou representação dos profissionais, terão direito à aposentadoria especial e a pensão de forma integral e paritária; (grifamos)

Art. 3º Os profissionais que estejam desempenhando as atividades de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias junto à atenção básica ou à vigilância epidemiológica e ambiental do SUS na forma de vínculo empregatício temporário, indireto ou precário na data da promulgação da presente emenda constitucional, deverão ser admitidos pelos gestores locais do SUS de acordo com o regime jurídico dos servidores do ente federado contratante com provimento efetivo e direto, desde de que tenham se submetido ao Concurso Público na forma de Processo Seletivo Público de provas ou de provas e títulos após 14 de fevereiro de 2006, sendo estes efetuados por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estados, Distrito Federal ou Municípios ou por instituições com efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação;

§ 1º A certificação da realização do Concurso Público na forma de Processo Seletivo Público de provas ou de provas e títulos dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias em atividade na data da publicação da presente emenda com vínculo empregatício temporário, indireto ou precário se dará com a apresentação da documentação que atenda aos princípios da imparcialidade, moralidade, eficiência e legitimidade e na falta da apresentação desta, por parecer de Comissão Especial de Certificação criada pelo gestor local do SUS que atuará na juntada de provas exclusivamente quando a comprovação do referido processo seletivo público ficar prejudicada em decorrência do lapso temporal ou ainda intercorrências ocasionadas por negligência ou imperícia no registro dos atos administrativos;

§ 2º Alcança os efeitos da certificação realizada pela Comissão Especial de Certificação de que trata o parágrafo anterior os profissionais Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias contemplados pela Emenda Constitucional nº 51, de 14 fevereiro de 2006 e que ainda estejam exercendo a atividade na forma de vínculo temporário, indireto ou precário na data da publicação desta Emenda Constitucional;

§ 3º Para efeito de certificação do Concurso Público na forma de Processo Seletivo Público de provas ou de provas e títulos realizados após 14 de fevereiro de 2006, deverá ser considerado nulo qualquer dispositivo do Edital que se manifestar contrário à forma de admissão efetiva, direta e por tempo indeterminado dos profissionais Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, ressalvado a hipótese dos editais de seleção emergencial com a finalidade de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.

Art. 4º O gestor local do SUS ficará impedido de firmar convênio e aderir às novas estratégias de ações públicas dos quais impliquem em repasses de recursos da União à gestão local até que seja comprovado a regularidade do vínculo efetivo e direto dos profissionais Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias na forma da presente Emenda, cabendo ao Tribunal de Contas da União as medidas de fiscalização do cumprimento das condições de repasse financeiro da União aos demais entes federados nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O gestor local do SUS incorre nos mesmos impedimentos previstos no *caput* quando a Comissão Especial de Certificação concluir pela inexistência da anterior realização do Concurso Público na forma de Processo Seletivo Público de provas ou de provas e títulos, devendo manter o vínculo dos atuais Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias até a realização de novo Concurso Público na forma de Processo Seletivo Público de provas ou de provas e títulos.

Art. 5º Esta emenda constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Justificativas da PEC nº 14/2021:

O Sistema Único de Saúde tem ao longo dos anos sofrido grandes transformações e com isso se tornado cada vez mais imprescindível à vida dos brasileiros e brasileiras. Boa parte dessas transformações sofridas pelo SUS se dão graças à atuação dos profissionais Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias -ACS e ACE, com suas atividades exclusivas no SUS. São aproximadamente 400 mil profissionais que nos permitiram fazer uma radiografia social e sanitária do território brasileiro, estando presentes em mais de 90% dos municípios brasileiros, executando na ponta do sistema a busca ativa, o acolhimento e acompanhamento domiciliar e territorial especialmente das comunidades mais vulneráveis.

A essencialidade do trabalho desses profissionais para o SUS é inversamente valorizada pelo Estado, que ao longo da trajetória de surgimento dessas categorias, sempre priorizou as políticas de saúde pública contando com a dedicação e o comprometimento pessoal desses profissionais em detrimento dos seus direitos mínimos, como repouso semanal, férias, receber ao menos o valor de 1 (um) salário mínimo, segurança social, 13º salário, condições de trabalho, adicional de insalubridade, periculosidade, ajuda de transporte, EPI's, horas extras, qualificação profissional entre outros.

Muito já se fez para mitigar tantas perdas e falta de valorização. O parlamento brasileiro já aprovou 2 Emendas à Constituição Federal à favor dos ACS e ACE fixando garantias constitucionais para proibir a precarização do vínculo empregatício e estabeleceu o direito a um piso salarial com um mínimo de dignidade. Mas ainda assim, pouco mudou a realidade dessas categorias no seu dia a dia de trabalho. Ou seja, continuam a cada dia desempenhando um trabalho essencial e obrigatório na saúde preventiva e no SUS como um todo, mas infelizmente uma boa parte da categoria dos ACS e ACE do país ainda se encontra exercendo suas atividades de forma precária, com vínculos temporários e marginalizados da maioria de seus direitos constitucionais, sendo demitidos por conveniência política ou troca de gestores.

A proposta de emenda constitucional que ora apresentamos, cuida da criação do SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E VALORIZAÇÃO DOS ACS E ACE reconhecendo assim o papel essencial e exclusivo desses profissionais ao SUS, e sobretudo estabelecendo condições mínimas de reparação do Estado aos anos de negligéncia com os direitos desses trabalhadores que estão desempenhando tais atividades há 30 anos ao longo da consolidação do SUS.

Com o SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E VALORIZAÇÃO DOS ACS E ACE ainda será possível garantir o fortalecimento do SUS na medida em que se agrega segurança jurídica ao vínculo empregatício e se fomenta a valorização da carreira desses profissionais inclusive com investimento em qualificação, e se torna acessível o direito à parcelas remuneratórias modais da categoria como a insalubridade, a periculosidade e o auxílio transporte e se reconheça o direito a uma aposentadoria especial e exclusiva por exercício de sua atividades.

Com esses objetivos a PEC trará justiça social para os ACS e ACE indo ao encontro de várias demandas trazidas pelas lideranças da categoria, sabidamente uma das mais organizadas e proativas no cenário legislativo nacional, das quais destacamos:

A) A definição expressa no texto constitucional que “processo seletivo público” é uma forma específica do concurso público previsto no art. 37, II da CF/88, mas aplicável aos ACS e ACE devido às especificidades da categoria quanto ao princípio do vínculo com o território de atuação, sendo essa questão, em grande parte um dos maiores motivos de precarização do vínculo empregatício da categoria, dividindo o entendimento dos operadores do direito e tribunais de todo o País e fazendo com que haja agentes de primeira, segunda e terceira classe. Assim, pretende-se uniformizar o acesso ao direito de provimento efetivo e direto de todos os ACS e ACE que passaram em processo seletivo público de provas ou de provas e títulos ao cargo público ou emprego público de acordo com o regime jurídico do ente empregador, sendo esse o entendimento de inúmeros Tribunais do Poder Judiciário e também Tribunais de Contas que aqui citamos como exemplos os de Goiás, do Ceará, Pernambuco, Paraíba, da Bahia, Piauí entre outros;

B) Garantir a valorização da carreira da categoria dos ACS e ACE não só fixando o direito ao piso salarial nacional como sendo o correspondente ao vencimento inicial das suas carreiras, como também garantindo o desenvolvimento dessa carreira mediante a qualificação desses profissionais;

C) Restabelecer a segurança jurídica aos profissionais ACS e ACE que após 14 de fevereiro de 2006 passaram pelo concurso público na forma de processo seletivo público, mas ainda permanecem no exercício de suas atividades marginalizados do vínculo efetivo e direto, evitando assim uma ruptura imediata da atividade desses profissionais ocasionada por demissões em massa, causando enorme prejuízo e desequilíbrio ao SUS, pois vivemos em tempos de Pandemia do Coronavírus, e as únicas ações eficazes conhecidas pela medicina é o isolamento social e a vacinação, dois caminhos em que os ACS e ACE são estrategicamente fundamentais para o seu sucesso, seja pela larga experiência de mobilização social ou seja pela capacidade de busca ativa dos casos de Covid em suas comunidades, o que se projeta em um grande desafio para a categoria no pós pandemia, qual seja, o acompanhamento e acolhimento da população sequelada pela COVID-19.

D) Criar e reconhecer o direito da Aposentadoria Especial pela atividade exclusiva por 25 anos dos ACS e ACE, é reparar uma grande injustiça histórica cometida pelo Estado brasileiro contra essa categoria, pois após anos de trabalho com dedicação quase integral, sendo muitas vezes a única “cara” do SUS pelos rincões e periferias de nosso país, trabalhando em condições rotineiras e de grande envolvimento social e psicológico, exposto à violência social e as intempéries climáticas tornando nesse contexto inconcebível tratar essa categoria como um trabalhador pleno em suas garantias na relação trabalhista sejam elas do setor privado ou público. Os ACS e ACE, tendo o Estado como ente empregador, foram totalmente marginalizados, primeiro porque mesmo com todo o aparato de fiscalização da máquina pública, ainda se permitiu por anos, e ao que parece ainda se permite, que os ACS e ACE sejam lesados na sua segurança social, boa parte pelo fato de que simplesmente os gestores locais do SUS não serem informados como trabalhadores à previdência social; segundo por serem uma categoria relativamente nova, e ainda não ter sido feito nenhum estudo da expectativa de vida e condições de sobrevida desses trabalhadores após seus 25 anos de atividade laboral exclusiva na função de ACS e ACE, pois o que se sabe ao certo é que, uma grande parcela desses trabalhadores que já alcançaram esse tempo de serviço, hoje se encontram desmotivados com a perspectiva de uma aposentadoria de 1 salário mínimo e adoecidos por enfermidades relacionadas ao trabalho. Como os ACS e ACE são profissionais exclusivos do SUS, e em grande parte da sua vida receberam o que minimamente a União repassa aos gestores locais do SUS, não faz nenhum sentido. Isso nos obriga a fazer a reflexão e apelar ao bom senso ou ao senso de justiça de que a tais profissionais, não é cabível as mesmas regras da aposentadoria comum. É nosso dever reconhecer suas especificidades e atribuir o tratamento de aposentadoria especial, exclusiva, integral e paritária assim como se abstrai das referidas particularidades das aposentadorias dos militares e professores de ensino fundamental e médio.

E) Por fim, resta ainda conciliar a efetividade dessas ações com a capacidade de propiciar condições legais e orçamentárias dos gestores locais do SUS para

implementar o SISTEMA DE PROTEÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS ACS E ACE que alcançará um novo patamar conceitual. A presente proposta de emenda constitucional trata os investimentos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios como verba de custeio ao citado sistema, desvinculado qualquer desses recursos às despesas de pessoal. (grifamos)

7. Conforme as informações de tramitação disponíveis em <camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisasimplificada>, página eletrônica acessada em 22/07/2025, a PEC nº 14, de 2021, aguarda parecer do Relator – o Deputado Antonio Brito – na Comissão Especial constituída em 21/05/2025 para discussão da Proposta. A admissibilidade da PEC foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em votação ocorrida por processo simbólico na sessão extraordinária do dia 28/08/2024.

III - ANÁLISE DO DEPARTAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - DRPPS/SRPC/MPS

8. A resposta ao primeiro questionamento formulado no Ofício nº 095/2025 – **o posicionamento do Ministério da Previdência quanto ao mérito da PEC e de possíveis alternativas no sentido de instituir uma aposentadoria com critérios diferenciados para a categoria** – exige análise da proposta sob a ótica das alterações constitucionais promovidas por diversas emendas constitucionais, especialmente a Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019, e nº 120, de 2022.

9. Abaixo, estão resumidas as justificativas da apresentação da PEC, que foram integralmente transcritas acima, visto que importante para contextualizar a questão:

- a) Precariedade da contratação desses profissionais, vínculos temporários, marginalização e demissão por conveniência política;
- b) Necessidade de previsão de parcelas por insalubridade e periculosidade;
- c) Definição de ingresso por meio de processo seletivo público;
- d) Descabimento das regras de aposentadoria comum e necessidade da previsão de aposentadoria especial; e
- e) Exigência que verbas da União sejam destinadas a um Sistema de Proteção Social desses agentes, desvinculado das despesas de pessoal do ente.

III.1 - REGRAS CONSTITUCIONAIS VIGENTES PARA APOSENTADORIA ESPECIAL

10. De início, observa-se que a PEC nº 14, de 2021, foi proposta antes da promulgação da EC nº 120, de 2022, que alterou o art. 198 da Constituição Federal (CF) para dispor sobre a responsabilidade financeira da União na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de ACS e de ACE. A EC nº 120, de 2022, entre outras previsões, **assegurou o direito à aposentadoria especial desses agentes**. Além de se propor nova alteração em dispositivos recentemente reformados, parte do tema de que a PEC trata está em desacordo com a EC nº 103, de 12/11/2019, e que promoveu abrangente reforma no sistema de previdência social brasileiro, inclusive no que concerne à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados a servidores amparados em RPPS.

11. A EC nº 120, de 2022, acresceu os §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, transcritos a seguir:

Constituição Federal (com alteração da EC nº 120, de 2022):

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 7º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 8º Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 9º O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

§ 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)

§ 11. Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 120, de 2022)

[...] (grifamos)

12. Conforme se observa no § 10 do art. 198 da CF, o direito à aposentadoria especial, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), está assegurado no texto constitucional desde a EC nº 120, de 2022. Essa norma definidora do direito abrange tanto os agentes titulares de cargo efetivo filiados aos RPPS dos diversos entes federativos quanto os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quando empregados públicos ou se efetivos em municípios que não possuem RPPS. A efetividade dessa norma constitucional, que assegura o direito aos ACS e ACE, além das exceções antes estabelecidas nos §§ 4º-A, 4º-C e 4º-C do art. 40 e correspondentes do art. 201 da CF, depende de edição de lei de cada regime para disciplinar a concessão da aposentadoria especial, pois o § 10 do art. 198 da CF é norma não autoaplicável.

13. Para os agentes amparados em RPPS, a necessidade de normatização da previsão inserida na CF pela EC nº 120, de 2022, em cada regime de filiação, está de acordo com a diretriz da EC nº 103, de 2019, pois essa Emenda desconstitucionalizou **regras de elegibilidade da aposentadoria voluntária comum dos servidores titulares de cargos efetivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Desde então, nenhum dos requisitos para aposentadoria em RPPS está taxativamente definido no texto da Constituição Federal, apenas normas e condições gerais para o exercício da competência em cada ente federativo.

14. Foi mantida a constitucionalização apenas para a fixação do requisito obrigatório de idade mínima para a aposentadoria, mas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas local e não mais Constituição Federal. Os demais requisitos (inclusive o tempo de contribuição) deverão ser estabelecidos mediante em lei do respectivo ente federativo, complementar ou ordinária, conforme a definição do inciso III do § 1º e os §§ 3º, 4º-A, 4º-C, 4º-C e 5º do art. 40 da CF. Todos os parâmetros anteriores, que eram uniformes para os servidores de todos os entes, estão ausentes na redação vigente do art. 40 da Constituição com a redação da EC nº 103, de 2019.

15. Desde a EC nº 103, de 2019, a desconstitucionalização de requisitos de aposentadoria é de observância obrigatória pelas Constituições dos Estados e pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, em razão do princípio da simetria federativa. Então, a EC nº 103, de 2019, eliminou a igualdade obrigatória de regras de concessão de aposentadoria entre os servidores de mais de 2000 RPPS.

16. Acerca da desconstitucionalização das regras de benefícios prevista na EC nº 103/2019, importante recordar que durante a **recente tramitação da PEC 66/2023**, foi apresentada uma emenda, a Emenda 5, para impor aos estados e municípios que não realizaram a reforma no prazo de 18 meses, as mesmas regras da Reforma da Previdência aplicadas à União, desconsiderando a autonomia federativa e as realidades locais. A medida foi considerada **inconstitucional** na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

17. Especificamente sobre aposentadorias especiais, a efetividade das normas constitucionais do art. 40 da CF depende de lei complementar do respectivo ente federativo para sua disciplina. Conforme § 4º do art. 40, a reforma da EC nº 103, de 2019, vedou, como regra, a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em RPPS. Foram permitidas exceções nos §§ 4º-A, 4º-C, 4º-C e 5º do art. 40 da CF, e apenas quanto à idade e tempo de contribuição, conforme redação abaixo:

Constituição Federal:

Art. 40. [...]

[...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de 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.

§ 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. (grifamos)

18. No § 4º-C do art. 40 (dispositivo grifado na transcrição), observa-se que cada ente federativo pode estabelecer idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria dos servidores que exercem atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde. Não há autorização para diferenciar nenhum outro requisito ou critério. O Supremo Tribunal Federal já confirmou essa limitação de diferenciação, por exemplo, no RE 1.162.672.

19. O § 4º-C vedou expressamente a caracterização de exposição por categoria profissional ou ocupação. Ocorre que o direito à aposentadoria especial para os ACS e os ACE, conforme § 10 do art. 198 da CF (que a PEC nº 14, de 2021, não propõe alterar), presume a exposição ocupacional a agentes prejudiciais à saúde, pois se refere aos riscos inerentes às funções desempenhadas pelos ACS e ACE, como motivo para a definição do direito à aposentadoria especial.

20. Quer dizer que a EC nº 120, de 2022, excepcionou o disposto no § 4º-C do art. 40 da Constituição, que veda a caracterização de tempo especial por categoria profissional ou ocupação, pois reconheceu a especialidade da atividade dos ACS e ACE que desempenham as funções do cargo, independentemente de comprovação de efetiva exposição a agentes prejudiciais à saúde desse trabalhador, que é exigida dos demais servidores expostos a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde (§ 4º-C do art. 40 da Constituição Federal). Hoje, portanto, a CF presume que o agente no exercício das atividades do cargo terá direito à aposentadoria especial prevista no § 4º-C do art. 40 da CF, com idade e tempo de contribuição diferenciados.

21. Em que pese essa presunção de exposição em razão do cargo, a disciplina legal da aposentadoria especial dos ACS e dos ACE deve discriminar as atividades nas quais haverá o risco inerente à saúde do trabalhador, para que o enquadramento da especialidade da atividade tenha pertinência com as funções efetivamente desempenhadas. Considerando a necessidade de exercício das atividades do cargo com presunção de exposição ocupacional aos agentes ensejadores da aposentadoria especial, não se admite que os servidores em atividade de supervisão, coordenação e exercício de representação dos servidores (mandato associativo ou sindical) tenham mesmo tratamento para aposentadoria. A equiparação desses representa quebra de isonomia entre a própria categoria, bem como entre os demais servidores que também possuem direito a idade e tempo de contribuição reduzidos.

III.2 - ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA DA PEC Nº 14/2021

22. Analisadas as normas constitucionais vigentes sobre a aposentadoria especial para os servidores públicos, passa-se ao exame das mudanças propostas ao § 5º do art. 198 (art. 1º da PEC) e o acréscimo do § 5º-C ao art. 198 da Constituição (art. 2º da PEC), que estão relacionados diretamente às competências deste Departamento, ou seja, o acompanhamento dos RPPS dos servidores titulares de cargos efetivos. Em razão das mudanças constitucionais abrangente ocorridas, importantes desconformidades da proposta devem ser apontadas.

III.2.1 - SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E VALORIZAÇÃO (§ 5º DO ART. 198 NA PEC Nº 14/2021)

23. Confira-se a redação do § 5º do art. 198 na PEC, que propõe a criação de um Sistema de Proteção Social e Valorização dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias:

PEC Nº 14/2021:

Art. 198. [...]

[...]

§ 5º A União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios compõem o Sistema de Proteção Social e Valorização dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, que integrará os direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, da regulamentação do vínculo empregatício junto ao gestor local do SUS, a remuneração, a aposentadoria e pensão, saúde e assistência, devendo lei federal dispor sobre o regime jurídico de provimento efetivo e direto, as diretrizes para os Planos de Carreira, a fixação do piso salarial profissional nacional como vencimento inicial da carreira, a qualificação e a regulamentação das atividades dos profissionais agentes comunitários de saúde e agentes de combates às endemias; [...] (grifamos)

24. Antes de avaliar a proposta, confira-se a redação vigente desse dispositivo que previu a edição de Lei para tratar do regime jurídico dos agentes, nestes termos:

Constituição Federal (redação atual):

Art. 198. [...]

[...]

§ 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010)

25. A disciplina do § 5º do art. 198 foi feita pela Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, que exigiu a admissão dos ACS e ACE admitidos diretamente e em caráter permanente pelos Estados, DF e Municípios, não mais se admitindo a interveniência de organizações sociais ou qualquer entidade estranha à Administração dos entes federados. Conforme será demonstrado no decorrer desta Nota Técnica, não mais se sustentam os motivos da PEC relacionados à necessidade de alteração constitucional para corrigir inadequações a respeito da precarização da relação de trabalho desses entes e da forma de ingresso. A questão funcional já foi resolvida por legislação infraconstitucional e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e o direito à aposentadoria foi estabelecido na Constituição pela EC nº 120, de 2022, devendo ser disciplinado em consonância com as regras estabelecidas para os RPPS no art. 40 da Constituição Federal.

26. Não obstante ter havido a adequada disciplina do tema, a nova redação proposta para o § 5º do art. 198 da Constituição refere-se a um “Sistema de Proteção Social e Valorização dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias”, para reunir direitos, serviços e ações dirigidas a esses profissionais, inclusive aposentadoria e pensão por morte. Ocorre que a alusão a esse novo Sistema pode sugerir a interpretação de que as normas jurídicas

desse novo sistema excluem as normas constitucionais previdenciárias dos regimes públicos de previdência, tanto do RGPS (do art. 201 da CF) quanto do RPPS (do art. 40 da CF).

27. Atualmente, apenas a inatividade dos militares está inserida em um Sistema de Proteção Social (SPSM) particularizado, definido como o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência desses agentes públicos, conforme redação do art. 50-A da Lei nº 6.880, de 1980 (Estatuto dos militares), e art. 24-E no Decreto-Lei nº 667, de 1969, ambos inseridos pela Lei nº 13.954, de 2019. Confira-se:

Lei nº 6.880, de 1980, com alteração da Lei nº 13.954/2019:

Art. 50-A. O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas.

Decreto-Lei nº 667, de 1969, com alteração da Lei nº 13.954, de 2019:

Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares das Estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (grifamos)

28. Pode-se observar que o parágrafo único do art. 24-E, acima, prevê expressamente a inaplicabilidade, ao SPSM, da legislação aplicável aos RPPS dos servidores. Para os militares, a exclusão do RPPS do art. 40 da Constituição Federal tem amparo constitucional pois, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, os militares deixaram de ser considerados servidores públicos. Essa Emenda promoveu várias alterações na Seção III do Capítulo VII da Administração Pública na Constituição que se denominava *DOS SERVIDORES PÚBLICOS MILITARES* e passou para: *DOS MILITARES DOS ESTADOS DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS*. A mesma Emenda alterou também a denominação anterior da Seção II do mesmo Capítulo da Constituição (*DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS*), que passou denominar-se *DOS SERVIDORES PÚBLICOS*. Então, desde a EC nº 18, de 1998, servidores públicos e militares são termos distintos em si e integram, entre outros elementos, o grupo de agentes públicos em sentido amplo.

29. Demonstrar essa diferenciação é importante porque, desde então, as regras de aposentadoria de servidores do art. 40, que se aplicavam aos militares, por remissão do art. 42 e 142 da Constituição, foram se distanciando das normas para transferência de inatividade dos militares. Atualmente, não se aplicam mais aos militares as regras do RPPS dos servidores estabelecidas no art. 40 e nem mesmo as normas infraconstitucionais que o disciplinam.

30. Entretanto, os ACS e os ACE titulares de cargos públicos são servidores . E a Constituição não admite mais um de regime previdenciário específico para dar proteção previdenciária a servidores públicos titulares de cargos efetivos, como são os ACS e ACE amparados em RPPS. Note-se que o § 20 do art. 40 da CF veda a existência de mais de um RPPS em cada ente federativo. Portanto, também os ACS e ACE, quando titulares de cargos efetivos em entes federativos que possuem RPPS, devem ser filiados obrigatoriamente a esses regimes. Os empregados públicos e os servidores de municípios que não instituíram RPPS são segurados obrigatórios do RGPS, conforme determina o § 13 do art. 40. Abaixo, estão transcritos esses dispositivos:

Constituição Federal:

Art. 40. [...]

[...]

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.

[...]

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

(redação dada pela EC nº 103, de 2019)

III.2.2 - CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA AOS ACS E ACE (§ 5º-C DO ART. 198 NA PEC N° 14/2021)

31. A proposta de inclusão do § 5º-C no art. 198 da Constituição pela PEC também causará conflito de normas constitucionais e em sua interpretação, pois está em desacordo com muitas definições para os regimes previdenciários públicos amplamente discutidos e definidos nas últimas reformas constitucionais pelo Congresso Nacional.

32. Na redação proposta a esse parágrafo, transcrita abaixo, consta que o ACS e o ACE que comprovar atuação por 25 anos de efetivo exercício terá direito à aposentadoria especial e à pensão de forma integral e paritária:

PEC nº 14/2021:

Art. 198. [...]

[...]

§ 5º-C O Agente Comunitário de Saúde e o Agente de Combate às Endemias que comprovar atuação por 25 anos exclusivamente no efetivo exercício das suas funções de campo e nas unidades de saúde da atenção básica ou da vigilância epidemiológica e ambiental em atividades relacionadas às suas funções, coordenação, supervisão ou representação dos profissionais, terão direito à aposentadoria especial e a pensão de forma integral e paritária ; (grifamos)

33. Nos tópicos a seguir, será demonstrado o retrocesso dessa previsão que reintroduz, no texto constitucional, regras alteradas desde a Emenda nº 20, de 1998.

a) Aposentadoria com tempo de serviço e sem idade

34. A redação do § 5º-C do art. 198 da PEC tem o objetivo de assegurar, por si só, a concessão da aposentadoria especial a todos os ACS e ACE apenas com o cumprimento do tempo de 25 anos no cargo, sem disciplina em lei específica para o regime previdenciário. Apenas quanto a esta categoria de servidores, os RPPS ficarão impedidos de estabelecer qualquer outro requisito para a concessão dos benefícios.

35. Aspecto importante da redação proposta é que a simples exigência de tempo de efetivo exercício nas funções para concessão de aposentadoria especial, pode levar à interpretação de que sequer se exige contribuição para aposentadoria no denominado “Sistema de Proteção Social”, mas apenas o tempo de serviço. Esse entendimento é um completo retrocesso na evolução constitucional previdenciária e para toda a sociedade, pois está contrário ao objetivo buscado desde a Emenda nº 20, de 1998, de preservação do caráter contributivo da previdência social como um todo. Fere também as regras definidas de forma a permitir o equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários públicos inseridos na CF pela mesma Emenda de 1998 (art. 40, *caput*, e art. 201, *caput*, da CF).

36. Demais disso, o texto proposto para o § 5º-C do art. 198 da Constituição, pela PEC nº 14, de 2021, não estabelece idade mínima para a aposentadoria dos ACS e ACE, em desacordo ao que está previsto nos arts. 40 e 201 da CF, para todas as hipóteses de aposentadoria especial, inclusive para os trabalhadores que exercem suas atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde no RPPS (§ 4º-C do art. 40 da CF) e no RGPS (art. 201, § 1º, II, da CF)

37. Caso prevaleça essa previsão, bastaria o implemento do tempo no cargo para que fosse gerada a obrigação para os regimes previdenciários na concessão da aposentadoria. Essa definição está na contramão da reforma da EC nº 103, de 2019, que ampliou a competência dos demais entes federativos no estabelecimento de regras em sua legislação para concessão de aposentadoria a todos os servidores. Ao reinserir no art. 198 outra previsão sobre aposentadoria especial, a PEC praticamente anula o esforço de aprovação da EC nº 120, de 2022, que assegurou, aos agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às

endemias, aposentadoria especial, que deverá ser disciplinada em lei de cada regime previdenciário (art. 198, § 10 e art. 40, § 4º-C da Constituição Federal).

b) Contagem de tempo fora das atividades do cargo

38. Outra inadequação foi observada na nova redação proposta ao § 5º-C, que assegura contagem do tempo especial aos agentes nos períodos de representação dos profissionais, ou seja, mandato classista, sindical, associativo ou situações assemelhadas. Ocorre que essa previsão está em conflito com regras constitucionais que continuarão vigentes, como o art. 198, § 10 – que assegura aposentadoria especial aos agentes pelos riscos inerentes às funções desempenhadas – e no § 4º-C art. 40, ambos da Constituição Federal, que exigem exposição efetiva exposição aos agentes geradores da diferenciação. Acontece que, em períodos de representações dos servidores, não são exercidas as funções específicas do cargo e a efetiva exposição não ocorre, não se justificando a contagem do tempo como especial.

39. Sobre o tema, é importante mencionar decisão do STF quanto à aposentadoria dos policiais civis prevista na LC nº 51, de 1985. Em que pese tratar-se de uma aposentadoria por categoria, prevista expressamente no art. 40 da Constituição Federal, na ADI 3817, o Supremo entendeu que, para o cumprimento da contagem do tempo de exercício no cargo, não podem ser computados as atividades que não possuem natureza estritamente policial, expondo a integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial. Confira-se a Emenda do Acórdão:

ADI 3817:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI DISTRITAL N. 3.556/2005. SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS CIVIS CEDIDOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL: TEMPO DE SERVIÇO CONSIDERADO PELA NORMA QUESTIONADA COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE POLICIAL. AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA ESPECIAL DOS POLICIAIS CIVIS ESTABELECIDO NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51, DE 20.12.1985. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Inexistência de afronta ao art. 40, § 4º, da Constituição da República, por restringir-se a exigência constitucional de lei complementar à matéria relativa à aposentadoria especial do servidor público, o que não foi tratado no dispositivo impugnado.

2. Inconstitucionalidade formal por desobediência ao art. 21, inc. XIV, da Constituição da República que outorga competência privativa à União legislar sobre regime jurídico de policiais civis do Distrito Federal.

3. O art. 1º da Lei Complementar Federal n. 51/1985 que dispõe que o policial será aposentado voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que onte pelo menos 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial foi recepcionado pela Constituição da República de 1988. A combinação desse dispositivo com o art. 3º da Lei Distrital n. 3.556/2005 autoriza a contagem do período de vinte anos previsto na Lei Complementar n. 51/1985 sem que o servidor público tenha, necessariamente, exercido atividades de natureza estritamente policial, expondo sua integridade física a risco, pressuposto para o reconhecimento da aposentadoria especial do art. 40, § 4º, da Constituição da República: inconstitucionalidade configurada.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Grifamos)

c) Recriação da integralidade/paridade para as aposentadorias de todos os ACS e ACE sem regras de transição sem diferenciação por data de ingresso

40. A parte final do dispositivo, que prevê aposentadoria e pensão "integral e paritária" em um dispositivo de aplicação a todos os ACS e ACE, inclusive os que serão admitidos posteriormente, reforça a interpretação de que a previsão de um "Sistema de Proteção Social" tem o objetivo de criar um microssistema jurídico de tutela dos direitos desses agentes, com regras diferenciadas dos demais segurados da Previdência Social em situação semelhante (tanto do RGPS quanto do RPPS).

41. É que, no âmbito do RGPS, nunca houve garantia de integralidade de benefícios previdenciários em relação à remuneração e sequer paridade dos benefícios com a variação futura da remuneração. E quanto aos RPPS, a reforma previdenciária advinda da edição da EC nº 41, de 2003, já havia afastado, das regras permanentes do art. 40 da Constituição Federal, a integralidade e a paridade como critério de cálculo e reajustamentos dos proventos de aposentadoria e pensão por morte. Foram ressalvadas apenas as hipóteses de direito adquirido e as regras de transição para aposentadoria. As disposições dessa Emenda relativas ao cálculo dos proventos na regra geral do art. 40, (para aposentadoria comum ou especial) passaram a levar em conta a média aritmética das remunerações de contribuição e o reajuste dos benefícios para a preservação do valor real, constantes dos §§ 3º e 8º do referido artigo.

42. No mesmo sentido, a última reforma previdenciária (EC nº 103, de 2019), que atribuiu competência a cada ente para tratar de benefícios de seus servidores, manteve o cálculo dos proventos da regra geral para os servidores federais pela média dos salários de contribuição, na forma do art. 26 dessa Emenda. A Emenda nº 103, de 2019 inseriu no § 3º do art. 40 a previsão de que as regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. Ou seja, compete ao ente definir o valor inicial dos proventos concedidos a todos os seus servidores, não cabendo à União tratar do tema para servidores de outros entes. Observa-se ainda que a EC nº 103, de 2019, também estabeleceu, em seu art. 23, uma graduação do valor da pensão no âmbito da União, conforme o número de dependentes previdenciários, o que afastou, em regra, a integralidade.

43. Sobre o benefício da pensão por morte dos servidores, observa-se que a disciplina também deve ser feita por lei do ente para todos os servidores conforme § 7º do art. 40 a seguir:

Constituição Federal:

Art. 40.

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (redação da EC nº 103, de 2019)

44. Portanto, também quanto à pensão por morte a PEC tolhe a competência dos entes que lhes foi atribuída pelo § 7º do art. 40 da Constituição Federal ao prever que será integral e paritária sem distinção.

45. Observa-se que a finalidade das mudanças da EC nº 103, de 2019, além de realizar ajustes de concessão, é a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência, pois a concessão de aposentadorias precoces e pensões integrais contribuíram para o desequilíbrio desses regimes. No âmbito dos RPPS, além da maior longevidade dos servidores com as garantias de integralidade e paridade, havia melhor estrutura remuneratória, o que agravava o deficit.

46. A previsão de aposentadoria e pensão integral e paritária em um "Sistema de Proteção Social" apartado dos regimes de previdência social também pode conduzir ao entendimento de que não se aplica, aos ACS e ACE, o disposto no § 14 do art. 40 da Constituição Federal que prevê aplicação do teto de benefícios do RGPS aos servidores que ingressaram em cargo efetivo depois da instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC) em cada ente federativo. Confira-se a redação:

Constituição Federal:

Art. 40. [...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

47. A instituição do RPC em cada ente federativo, com a aplicação do limite dos benefícios do RGPS aos servidores que ingressaram depois, tornou-se obrigatória depois de decorridos dois anos da entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, conforme § 6º do art. 9º dessa Emenda.

d) Descumprimento de regras constitucionais para aposentadoria especial de servidores

48. Além de descumprir critérios amplamente discutidos nas reformas previdenciárias anteriores, a PEC invade a competência dos governadores e prefeitos para disciplinar sobre aposentadoria de seus servidores, ferindo regras da Constituição Federal a respeito. As previsões quanto à aposentadoria da PEC nº 14, de 2021, afastam as diretrizes das reformas previdenciárias que vedaram a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de benefícios, seja no RPPS (art. 40, § 4º, da CF) ou no RGPS. Desde a EC nº 103, de 2019, as exceções à uniformidade de regras, se referem unicamente à fixação de idade e de tempo de contribuição distintos da regra geral para a concessão de aposentadoria nestes regimes públicos de previdência.

49. Conforme está redigida, a PEC nº 14, de 2021, estabelece normas jurídicas previdenciárias para os ACS e ACE em condição muito mais favorável que aos demais servidores em situação similar, com tempo reduzido, sem exigência de contribuição e de qualquer idade mínima, além de estabelecer regras de cálculo e de reajuste dos benefícios distintas das regras gerais, o que representará ofensa ao princípio da isonomia quando comparadas às regras aplicáveis aos demais profissionais de saúde.

50. O art. 198 da CF, que contém as normas relativas aos ACS e ACE, estabelece as diretrizes e organização do Sistema Único de Saúde. Inclusive, pela Lei nº 11.350, de 2006, com redação da Lei nº 14.536, de 2023, os ACS e ACE são considerados profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, para os fins de acumulação de cargos, conforme permite o disposto na alínea “c” do inciso XVI do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Então, a característica deve ser aplicada também para os requisitos de aposentadoria especial resguardada a peculiaridade já admitida pela EC nº 120, de 2022. Como visto, os ACS e ACE já possuem a garantia de uma condição mais vantajosa que as dos demais profissionais de saúde, pois essa Emenda dispensou a comprovação da efetiva exposição às condições especiais. Entretanto, a PEC em exame propõe constitucionalizar integralmente a disciplina da aposentadoria especial desses agentes, de forma taxativa para todos os entes subnacionais em um sistema de proteção exclusivo e totalmente díspar em relação aos demais servidores em situação semelhante, à revelia do art. 40.

51. Um dos argumentos que tem sido utilizados por representantes dos ACS e ACE para a defesa da aprovação da PEC trata-se das mesmas fundamentações e motivos antes utilizados para motivar a adoção da forma de admissão específica mais simplificada: a especialidade da atuação e necessidade de viabilizar a escolha de pessoas legitimadas e reconhecidas pela comunidade. A forma do desempenho do trabalho de fato justificou, na EC nº 120, de 2022, a presunção da efetiva exposição às condições especiais ensejadoras da aposentadoria especial. Mas esses argumentos não são aptos a dispensar todas as demais particularidades da aposentadoria especial dos servidores.

III.3 - EXAME DOS ASPECTOS FUNCIONAIS DA PEC N° 14, DE 2021, QUE REFLETIRÃO NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

52. Outros dispositivos relativos a questões funcionais contempladas na PEC nº 14, de 2021, terão reflexos nos RPPS e, por isso, serão objeto de análise nesta Nota Técnica.

53. A redação vigente do § 4º do art. 198 da Constituição Federal, com redação da EC nº 51, de 2006, prevê que os ACS e os ACE serão admitidos por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. Essa Emenda incluiu o § 5º no mesmo artigo, que foi alterado pela EC nº 63, de 2010, para remeter à Lei a disciplina do regime jurídico, o piso salarial e a assistência financeira pela União. A Lei nº 11.350, de 2006, que regulamentou o § 5º, previu que o ingresso dos agentes se dará em caráter permanente, para ocupação de empregos públicos ou, se a lei local estabelecer, para titularização de cargos públicos efetivos (arts. 8º e 9º). Como todos os demais empregados públicos (regidos pela CLT) e servidores titulares de cargos efetivos (regidos por estatuto), a filiação previdenciária se dará respectivamente ao RGPS ou ao RPPS, quando existente no ente.

54. Os ACS e ACE que estavam em atividade nos entes federativos em 14/02/2006 (data da promulgação da EC nº 51/2006) foram dispensados de se submeter a novo processo seletivo público, desde que tenham sido contratados por processo anterior pela Administração direta ou indireta, ou por outras instituições, com a efetiva supervisão e autorização da Administração Direta, e se o processo tiver atendido aos requisitos atualmente exigidos (art. 2º, § único da EC nº 51/2006 e art. 9º, 1º da Lei nº 11.350, de 2006). Além disso, a partir de então, tornou-se obrigatório o vínculo direto entre os agentes e o órgão ou a entidade da Administração do ente, e vedada a contratação temporária ou terceirizada, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos (art. 16 da Lei nº 11.350, de 2006).

55. Considerando que os ACS e ACE devem ser admitidos em caráter permanente e que a forma de ingresso por processo seletivo foi julgada constitucional pelo STF, a nomeação será em caráter efetivo caso a seleção se destinar ao ingresso no regime estatutário ou mesmo se houver a conversão de empregos em cargo público. A contratação pelo regime da CLT também assegura a ocupação de empregos de caráter permanente, o que afasta a anterior precarização no vínculo dos agentes.

56. A admissão destes profissionais por essa forma de admissão mais simplificada para contratação por empregos públicos em caráter permanente ou para nomeação em cargos públicos efetivos foi julgada constitucional em 25/04/2023 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI nº 5554. Nessa ação, o STF concluiu que a EC nº 51, de 2006, excepcionou a regra do concurso e possibilitou a admissão dos ACS e ACE mediante processo seletivo público para viabilizar a escolha de pessoas legitimadas e reconhecidas pela comunidade, desde que atendidos os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

57. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: "A EC nº 51/2006, ao prever a admissão de agentes de combate às endemias por processo seletivo público, estabeleceu exceção constitucional à regra do concurso público, cabendo ao legislador ordinário definir o regime jurídico aplicável aos profissionais". Então, não mais se admite a contratação de ACS e ACE de forma precária para ocupação de funções públicas ou por meio de organizações alheias à Administração Pública.

58. Diante disso, as justificativas para a proposição de emenda constitucional em exame, que foram transcritas no início desta Nota Técnica, perderam seu suporte de validade. Não há mais a precariedade na prestação dos servidores, nem vínculo indireto com a Administração. O processo seletivo público foi reconhecido como o instrumento adequado para admissão permanente de todos os ACS e ACE pela Administração, tanto para empregos, quanto para cargos públicos. Os agentes que já estavam em atividade e que foram submetidos a essa seleção passaram a compor quadro permanente e as novas admissões terão a mesma característica. Dessa forma, não há que se falar em demissões por conveniências políticas. Apenas os agentes que não foram admitidos por processo adequado não poderam ter seu vínculo regularizado com a Administração. Os exemplos que se tem demonstrado de demissões desses servidores são atos do passado relativo à casos específicos de admissão inadequada.

59. Outra incompatibilidade da PEC nº 14, de 2021, com princípios gerais do texto constitucional vigente, relativa ao regime funcional dos agentes, deve ser registrado. A redação proposta ao § 4º do art. 198 visa estabelecer que a admissão dos ACS e ACE será apenas para cargos de provimento efetivo. Essa previsão da PEC irá gerar uma diferenciação desmotivada em questão administrativa com reflexos previdenciários. Depois da proposição da PEC, por ocasião do julgamento do mérito da ADI 2135 em 6/11/2024, o STF decidiu no sentido de que não houve vício de inconstitucionalidade na aprovação da EC nº 19, de 1998, que alterou o *caput* do art. 39 da Constituição. Consequentemente, a adoção de Regime Jurídico Único (RJU) pela Administração não é mais obrigatória, o que torna constitucional a contratação do pessoal permanente pelo regime da CLT ou o estatutário, sejam os ACS, ACE ou outros servidores.

60. Portanto, a previsão da PEC que pretende limitar o vínculo dos ACS e ACE apenas para cargos de provimento efetivo (regime estatutário descumpre a autonomia concedida pela EC nº 19, de 1998, aos entes federativos de adotar regime jurídico celetista ou estatutário para seus servidores). Além disso, irá gerar grande repercussão nos regimes próprios caso haja a transformação automática dos atuais empregos públicos de ACS e ACE em cargos públicos efetivos. Os novos ocupantes de cargos efetivos passarão a ser segurados do RPPS que será direta e imediatamente responsável pela concessão de benefícios a partir da mudança, em razão da garantia de contagem recíproca de tempo ao segurado, mesmo sem o recebimento de contribuição quanto ao tempo passado.

61. Embora haja a garantia de compensação financeira com o regime de origem, que foi prevista para aliar a garantia de contagem recíproca com o caráter contributivo dos regimes previdenciário, não é eficiente, nem mesmo sustentável pelos RPPS quando há mudanças de regime em massa, pois o regime instituidor deve primeiramente conceder o benefício para posteriormente buscar o resarcimento dos valores, processo demorado e que, até que ocorra, exigirá aportes do ente federativo com recursos do orçamento geral.

62. Diante dessas mudanças, não é conveniente e não há mais motivos para a alteração do § 4º do art. 198. Além de inoportuna, a proposta fere a autonomia e competência do Poder Executivo de cada ente federativo de analisar e definir o regime laboral desses agentes, respeitadas as normas gerais vigentes e a jurisprudência atual do STF. Pelo mesmo motivo, mostra-se também inconveniente com o art. 39 da CF o reforço no § 5º do art. 198, pela PEC nº 14, de 2022, bem como o teor de todo o art. 3º da PEC que visam reafirmar que o regime jurídico dos ACS e ACE será o de provimento efetivo.

63. Como já esclarecido, o provimento em caráter efetivo não é mais obrigatório para nenhum servidor. Por outro lado, a necessidade de contratação direta já é norma vigente prevista no art. 2º da Lei nº 11.350, de 2006. Essa lei também proíbe expressamente a contratação temporária ou terceirizada de agentes no art. 16, transscrito abaixo:

Lei nº 11.350, de 2006:

Art. 2º O exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias, nos termos desta Lei, dar-se-á exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, na execução das atividades de responsabilidade dos entes federados, mediante vínculo direto entre os referidos Agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional. (grifamos)

[...]

Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.

III.4 - OUTRAS CONSIDERAÇÕES DA ANÁLISE. AFRONTA AO PACTO FEDERATIVO POR INVASÃO DE COMPETÊNCIA DOS ENTES SUBNACIONAIS

64. Todas as incompatibilidades da PEC nº 14, de 2021, com o texto constitucional vigente, especialmente no que concerne às regras das reformas anteriores amplamente discutidas no Congresso para a disciplina do tema de que trata, representa grave restrição da prerrogativa de cada ente federativo para tratar de regime funcional e aposentadoria de seus servidores. É que a disciplina das regras de aposentadoria deve ocorrer por iniciativa de lei do Poder Executivo conforme art. 61, § 1º, II, “c” da CF, aplicável aos demais entes.

65. Conforme demonstrado, a PEC em análise, que visa estabelecer apenas um requisito uniforme e rígido na CF para aposentadoria de todos os ACS e ACE (tempo de serviço) dos entes subnacionais está na contramão das reforma previdenciária da EC 103, de 2019, amplamente discutida no Congresso Nacional, além de descumprir preceitos constitucionais estabelecidos em reformas anteriores, como do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, exigência de idade mínima e benefícios calculados pela média das contribuições.

66. A maior disparidade dos dispositivos transcritos da PEC, em relação às novas regras da Constituição Federal, é observada quanto à redação do art. 40 da Constituição Federal, que atribuiu competência a cada ente federativo para estabelecer, por lei complementar local, somente idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria. E mais nenhum outro critério. Para a aposentadoria especial dos ACS e ACE, há fundamento para edição de Lei complementar, com fundamento no art. 40 *caput* e § 4º-C da Constituição e no disposto no § 10 do art. 198 (inserido pela EC nº 120, de 2022).

67. Mesmo sem nova emenda constitucional e desde que assegurado o custeio do benefício para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, cada ente federativo pode estabelecer 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, inclusive os ACS e ACE. Quanto a esses últimos, a norma do § 10 do art. 198 da CF presume que a atividade exercida por esses agentes é capaz de gerar dano à saúde do trabalhador, pela exposição ocupacional a agentes prejudiciais. Ou seja, os "riscos inerentes às funções desempenhadas" são riscos à saúde, pressupostos pelo constituinte reformador, independentemente de prova de efetiva exposição a agentes nocivos. Trata-se de uma exceção estabelecida pela EC 120, de 2022, ao § 4º-C do art. 40 da CF, que veda a caracterização de tempo especial por categoria profissional ou ocupação.

68. Segundo os arts. 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, enquanto a organização político-administrativa compreende esses entes e a União, todos autônomos. O respeito às competências legislativas constitucionais de cada ente federado pelos demais, além do respeito às regras da utilização de recursos de cada um, é fundamental para a manutenção do pacto federativo na república brasileira. Portanto, se o art. 61, § 1º, II, “c” c/c art. 40 da CF atribuiu competência a cada ente para tratar da aposentadoria de seus servidores por lei local, a normatização integral, pela União dos requisitos para a aposentadoria dos ACS e ACE, mesmo que por emenda constitucional, representa violação ao pacto federativo pois significará o esvaziamento completo da competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de previdência dos ACS e ACE.

69. Além da afronta às regras de competência, a disciplina de aposentadoria por PEC gera imediato aumento de despesas previdenciárias (que são despesas de pessoal) sem que os governadores e prefeitos (contratantes dos ACS e ACE) tenham oportunidade de prover custeio prévio, em clara afronta à autonomia gerencial desses entes. Qualquer desrespeito das competências por um desses entes por outro para privilegiar determinada categoria, representa violação deste pacto federativo, que apenas será mantido se houver a obediência por todos os entes do conjunto de regras constitucionais que determina as competências e obrigações de cada um deles. Portanto, a PEC contraria também o interesse público porque exigirá mais aporte de recursos para o custeio desses benefícios, repercutindo inevitavelmente na prestação de serviços à sociedade.

70. Nem mesmo a proposta de vedação de inclusão da assistência financeira complementar da União nos limites das despesas de pessoal dos entes federativos (§ 5º-B do art. 198) vai impedir que a folha de inativos e pensionistas sejam considerada nesse cômputo. Essa regra não valerá para os benefícios previdenciários pois é específico que os auxílios financeiros da União e fundos criados para finalidade de promover determinadas ações comuns a todos os entes não podem ser utilizados para despesas com inativos e pensionistas dos entes federativos. Esse é o entendimento na jurisprudência do STF quanto à aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No mesmo sentido, as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) não podem ser usadas para pagar aposentadorias dos servidores dos entes federativos, ainda que sejam profissionais da saúde. O STF entende que o uso, para pagamento de aposentadorias e pensões, dos recursos que tenham finalidades específicas para custeio de áreas determinadas representa violação à sua destinação. É o caso da educação e saúde (hipótese da PEC). O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o gestor financeiro do SUS e seus recursos somente podem ser utilizados para pagamento de ações de saúde.

71. Se o aumento de despesas da folha de inativos em razão da PEC deverá ser custeada pelo próprio ente subnacional e não pelos recursos transferidos pela União para pagamento de ACS e ACE ativos, a PEC cria despesa previdenciária direta e imediata, sem fonte de custeio, para cada ente federativo que tiver RPPS.

IV - RESPOSTAS AOS QUESTIONAMENTOS. CONCLUSÕES

72. Concluída a análise dos dispositivos da PEC nº 14, de 2001, e demais considerações relacionadas aos Regimes Próprios de Previdência Social, passa-se às conclusões que serão dispostas no sentido de responder mais diretamente aos questionamentos formulados no Ofício nº 095/2025 (SEI 52312428) que são relacionados à área de atuação do DRPPS.

73. Antes, é importante registrar que já houve manifestação deste Departamento no mesmo sentido desta Nota Técnica, em audiência pública

realizada no dia 8 de julho de 2025 na Comissão Especial destinada à análise da PEC na Câmara dos Deputados. Também houve participação na discussão do mesmo tema em audiência pública realizada na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, com o objetivo instruir o PLP 185/2024, que “regulamenta a aposentadoria especial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, estabelecida pelo § 10 do artigo 198 da Constituição Federal”.

IV.1 - POSICIONAMENTO SOBRE O MÉRITO DA PEC N° 14/2021

74. Em resposta ao primeiro questionamento, registra-se que, de acordo com a fundamentação desta Nota Técnica, o posicionamento é contrário às alterações propostas na PEC n° 14, de 2021, para a aposentadoria especial dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias. Registra-se que o entendimento contrário não é quanto ao mérito da aposentadoria diferenciada desses agentes, até mesmo porque já há norma definidora do direito no § 10 do art. 198 da CF, inserido pela EC n° 120, de 2022, que é posterior à apresentação da PEC. O direito foi estabelecido pelo Congresso Nacional em reconhecimento aos riscos inerentes às funções desempenhadas por esses agentes. No entanto, a PEC n° 14, de 2021, contém regras que serão estipuladas em desacordo com várias prescrições do art. 40 da Constituição Federal, além da previsão do próprio artigo 198 que trata das ações relativas ao Sistema Único de Saúde e da aposentadoria desses agentes (§ 10 do art. 198). Todas as contrariedades resultam em afronta ao pacto federativo, especialmente por violação das competências legislativas e orçamentárias dos demais entes federativos na matéria de que trata.

75. Como largamente demonstrado, os obstáculos observados na análise estão, em primeiro lugar, na inadequação dos termos da Emenda, aliada à desnecessidade de sua edição para garantir o exercício desse direito pelos servidores. Os dispositivos relativos à aposentadoria e pensão por morte são incompatíveis com diversas reformas constitucionais, desde a EC n° 20, de 1998 até a EC n° 120, de 2022. Outros perderam a razão de ser em razão da EC n° 120, de 2022, e das decisões do STF na ADI 5554 (em 25/04/2023) e na ADI n 2135 (em 6/11/2024).

76. Em resumo, foram observadas as seguintes inadequações da PEC quanto aos aspectos previdenciários:

- a) A PEC n° 14, de 2021, promove um retrocesso das reformas previdenciárias pois constitucionaliza novamente regras de aposentadoria de servidores e retira competências dos governadores e prefeitos atribuídas pela EC n° 103, de 2019, para legislar a respeito. A reforma de 2019, objeto de amplas discussões no Congresso Nacional para sua tramitação e aprovação, desconstitucionalizou requisitos de aposentadoria voluntária dos servidores titulares de cargos efetivos e de pensão por morte, ao tempo em que estabeleceu regras transitórias para os servidores da União, atribuiu competência a todos os entes federativos para dispor sobre o tema em leis locais, conforme as condições estabelecidas no art. 40, limitando a competência geral federal.
- b) A instituição de um *Sistema de Proteção Social e Valorização* dos ACS e dos ACE, que inclui aposentadoria e pensão, sem respeitar as normas constitucionais previdenciárias do art. 40 da CF tem o objetivo de criar um microssistema para a aposentadoria especial dos ACS e ACE diferenciado do RPPS de todos os demais segurados, contrariando a vedação de existência de mais de um regime em cada ente federativo para os servidores titulares de cargos efetivos (art. 40, § 20 da CF). Segundo a CF e a legislação vigente, apenas os militares da União, Estados e do Distrito Federal possuem as regras de transferência para inatividade regida por uma Sistema de Proteção Social por coerência com a mudança promovida pela EC n° 18, de 1998, que os segregou da categoria de servidores. No entanto, aos ACS e ACE que são servidores titulares de cargos efetivos nos entes federativos que possuem RPPS, devem ser aplicados os princípios e as regras do art. 40 da CF;
- c) A concessão de aposentadoria com a única exigência de 25 anos de exercício das funções do cargo e garantia de proventos com integralidade/paridade para ACS e ACE de todos os entes federativos contraria diversas normas constitucionais aplicadas aos RPPS, a seguir comentadas:
 - c.1) Não exige, dessa categoria, a contagem de tempo de contribuição, requisito que, desde a EC 20, de 1988, é previsto para os segurados dos RPPS, juntamente com outras medidas para manutenção de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes;
 - c.2) Dispensa a exigência de idade mínima para aposentadoria que, partir da EC n° 20, de 1998, é requisito necessário em todas as regras de aposentadoria voluntária dos servidores amparados em RPPS;
 - c.3) Reestabelece a integralidade/paridade como regra geral para aposentadoria para todos os ACS e ACE, criando uma diferenciação desmotivada em relação aos demais destinatários das demais normas vigentes de aposentadoria nos RPPS, que, desde a EC n° 41, de 2003, possui, como regra geral, a aposentadoria por média das contribuições. A integralidade/paridade se extinguiu como regra geral e constitucional para todos os servidores amparados em RPPS desde a EC 41/2003, passando a constar apenas em regras de transição com requisitos mais rigorosos para os que ingressaram antes dessa Emenda. O texto proposto para o § 5º-C do art. 198 da Constituição reintroduz os critérios de integralidade e paridade para os benefícios previdenciários como regra apenas para a categoria dos ACS e ACE, medida que não é coerente com o sistema constitucional atual, nem equânime em relação aos demais segurados dos regimes previdenciários. A garantia desses direitos apenas a uma categoria, à revelia das reformas constitucionais, serão motivo para desequilíbrio dos sistemas previdenciários à custa de seus contribuintes e também da sociedade que será privada de recursos para outras ações. Ademais, integralidade e paridade são institutos que nunca foram aplicadas aos segurados do RGPS e a PEC não faz distinção entre esse regime e o RPPS;
- d) Embora a EC n° 120, de 2022, tenha reconhecido a exposição ocupacional presumida dos ACS e ACE à agentes prejudiciais à saúde, como motivo para definição do direito à aposentadoria especial, em razão da especialidade da atuação desses agentes, mesmo sem comprovação da efetiva exposição, que é exigida dos demais servidores, a disciplina da aposentadoria especial dos ACS e dos ACE deve discriminar as atividades nas quais haverá o risco inerente à saúde do trabalhador, para que o enquadramento da especialidade da atividade tenha pertinência com as funções efetivamente desempenhadas no exercício do cargo. Ao contrário, a PEC vai além do reconhecimento à exposição presumida e prevê que a aposentadoria será devida inclusive em todo o tempo de afastamento das atividades do cargo, como no exercício de mandatos para representação dos servidores ou supervisão de atividades.
- e) A Lei n° 14.536, de 20.1.2023 considerou os ACS e ACE como profissionais de saúde e o regramento da sua aposentadoria já está no art. 198 da CF que estabelece as diretrizes maiores para as ações e serviços públicos de saúde que constituem um sistema único, além do disposto no art. 40. Por isso, a proposta fere a isonomia de tratamento entre os próprios ACS e ACE em condições totalmente diversas mas também em relação à outros profissionais da saúde. A diferenciação permitida e reconhecida pela regra da EC n° 120, de 2022, que se manterá em vigor, relaciona-se à definição de que, durante o exercício das atividades do cargo, a exposição é presumida, dispensando comprovação. Não estão incluídas nas funções do cargo as atividades de supervisão, coordenação e exercício de representação dos servidores (mandato) tempo que não deve ser computado como especial.

77. Algumas previsões relacionadas ao regime funcional desses agentes terão repercussões previdenciárias. A disciplina do regime jurídico dos ACS e ACE consta da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, que exigiu a admissão direta e em caráter permanente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, não mais se admitindo a interveniência de organizações sociais ou qualquer entidade estranha à Administração dos entes federados. O processo de admissão deve ocorrer por processo seletivo público (substitutivo do concurso público) para ocupação de empregos públicos permanentes, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou para nomeação em cargos públicos efetivos, se a lei local dispuser dessa forma. Nessa última hipótese, se vincularão ao mesmo regime estatutário dos demais servidores públicos e ao RPPS instituído no ente.

78. Duas decisões do STF alteraram os fundamentos da PEC. Na ADI 5554, foi julgada constitucional a admissão destes profissionais por processo seletivo público para contratação em caráter permanente, tanto para empregos públicos quanto para nomeação em cargos públicos efetivos (julgamento em 25/04/2023). O STF concluiu que a EC n° 51, de 2006, excepcionou a regra do concurso e possibilitou a admissão dos agentes mediante processo seletivo público para viabilizar a escolha de pessoas legitimadas e reconhecidas pela comunidade. Então, não mais se sustenta a alegada precarização da situação funcional desses agentes, visto que todos que se submeteram a processo seletivo, mesmo antes da Lei, ocupam hoje um posto permanente, seja regido pela CLT (como empregado público), seja como titular de cargo efetivo (regido por estatuto).

79. Além disso, no julgamento do mérito da ADI 2135 em 6/11/2024, o STF decidiu no sentido de que não houve vício de inconstitucionalidade na aprovação da EC n° 19, de 1998, que alterou o *caput* do art. 39 da CF. Consequentemente, a adoção de Regime Jurídico Único (RJU) pela Administração não é mais obrigatória, o que torna constitucional a contratação do pessoal permanente pelo regime da CLT ou o estatutário, sejam os ACS, ACE ou outros servidores. Considerando essa decisão, há mais uma incompatibilidade da PEC n° 14, de 2021, com princípios gerais do texto constitucional vigente (art. 39), pois

a redação proposta ao § 4º do art. 198 visa estabelecer que a admissão dos ACS e ACE será feita apenas para cargos de provimento efetivo. Além de inadequações no sistema previdenciário, a PEC irá gerar uma diferenciação injustificada em questão administrativa com reflexos previdenciários.

80. Essa previsão, que **descumpre a autonomia concedida pela EC nº 19, de 1998, aos entes federativos de adotar regime jurídico celetista ou estatutário para seus servidores**, pode ser considerada afronta ao pacto federativo e irá gerar grande repercussão nos regimes próprios caso haja a transformação automática dos atuais empregos públicos de ACS e ACE em cargos públicos efetivos pois irá gerar demanda imediata de aposentadoria dos RPPS sem suporte em contribuições. A compensação financeira decorrente da contagem recíproca é um processo que não dá retornos rápidos quando há mudança, em massa, de regime previdenciário de servidores. Então, a aposentadoria, nos RPPS, de todos os ACS e ACS admitidos como empregados, que serão "efetivados" pela PEC e aposentados no curto prazo com integralidade/paridade, vai exigir aporte imediato dos recursos do Tesouro, com prejuízo de ações e programas sociais.

IV.2 - ALTERNATIVAS POSSÍVEIS NO SENTIDO DE INSTITUIR UMA APOSENTADORIA COM CRITÉRIOS DIFERENCIADOS PARA A CATEGORIA

81. Ainda quanto ao **primeiro item do Ofício**, este Ministério foi questionado sobre **alternativas possíveis no sentido de se instituir uma aposentadoria com critérios diferenciados para a categoria**.

82. A respeito, reitera-se que não mais se sustentam as justificativas da PEC sobre a necessidade de alteração constitucional para corrigir inadequações a respeito da precarização da relação de trabalho desses entes.

83. A questão funcional já está solucionada por legislação infraconstitucional, validada por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), na forma pretendida pela PEC. A definição do direito à aposentadoria especial dos ACS e ACE foi assentado pela EC nº 120, de 2022, devendo ser disciplinado em consonância com as regras estabelecidas para os RPPS no art. 40 da Constituição Federal. A norma definidora do direito à aposentadoria especial dos ACS e ACS está vigente no § 10 do art. 198 da Constituição, inserido pela EC nº 120, de 2022 cuja promulgação foi posterior à apresentação da PEC em análise. A previsão desse parágrafo é no sentido de que esses agentes terão, **em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade**. Portanto, não é necessária, nem desejável a edição de outra Emenda Constitucional para dar eficácia a esse direito. Bastaria que os entes federativos promovessem a disciplina da aposentadoria dos segurados de cada regime previdenciário, respeitadas as demais normas constitucionais vigentes, especialmente quanto ao custeio e equilíbrio.

84. Quanto aos RPPS, o § 4º-C do art. 40 da CF permite que os entes federativos estabeleçam, por lei complementar, 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, diferentemente do previsto na norma do § 10 do art. 198 da CF, segundo a qual, a atividade exercida pelos agentes possuiria riscos que lhes justificariam uma aposentadoria especial, bem como adicional de insalubridade aos que estiverem em atividade. Pode-se inferir que o constituinte reformador, ao prever a possibilidade dessa aposentadoria, por causa dos "*riscos inerentes às funções desempenhadas*", tenha relacionado esses riscos a danos à saúde do trabalhador.

85. Quanto aos RPPS, essa previsão trata-se de uma exceção da EC nº 120, de 2022, ao § 4º-C do art. 40 da CF, que veda a caracterização de tempo especial por categoria profissional ou ocupação. **Dessa forma, poderão ser estabelecidos, por lei complementar do respectivo ente federativo, idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria dos ACS e ACE que estiverem no efetivo exercício das atividades do cargo, desde que sejam também promovidas medidas para manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime exigido no caput do art. 40 da CF. Essa é a alternativa mais adequada e coerente com o sistema constitucional vigente.**

86. Em último caso, caso o Congresso Nacional considere insuficiente a previsão do § 10 do art. 198 da Constituição e que é necessária outra Emenda para mais deixar o direito mais explícito, a alternativa que daria mais harmonia ao texto constitucional quanto às normas dos RPPS (ACS e ACE titulares de cargos efetivos) seria mencionar esses agentes expressamente nas exceções do art. 40, § 4º, como mais uma hipótese de diferenciação, ou seja, um § 4º-D, nesses termos:

Art. 40.
§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (**Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019**)
§ 4º-A Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar. (**Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019**)
§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de 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. (**Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019**)
§ 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. (**Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019**)
§ 4º-D. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias no exercício das funções do cargo, em razão da efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes. (**Sugestão de minuta**)

87. Dessa forma, seriam cumpridas as regras constitucionais vigentes estabelecidas pelas Emendas Constitucionais, combinando-se a disposição do § 4º-C do art. 40, com o § 10 do art. 198 da Constituição, para a disciplina da aposentadoria dos ACS e ACE, que devem continuar a se configurar como uma espécie de aposentadoria tratada no art. 40 da Constituição Federal. Ou seja, como os "riscos inerentes às funções desempenhadas" são riscos à saúde do trabalhador, aplica-se no âmbito do RPPS, para fins de regulamentação da aposentadoria especial dos ACS e ACE, mediante lei complementar a ser editada pelo respectivo ente federativo, com a presunção de exposição ocupacional a agentes prejudiciais à saúde. Contudo, não foi afastada a necessidade de discriminar, na regulamentação, as atividades em que há risco inerente à saúde. Em outras palavras, não é exigível a comprovação da efetiva exposição a agentes prejudiciais à saúde, mas as funções efetivamente desempenhadas devem estar compreendidas no rol de atividades em que haja risco inerente à saúde, na forma da disciplina a ser editada em cada RPPS.

88. Por isso, com relação à proposta de acréscimo do § 5º-C ao art. 198 da Constituição, pelo art. 2º da PEC nº 14, de 2021, **o entendimento é no sentido de que não deveriam ser estabelecidos requisitos para a concessão de aposentadoria especial a servidores fora das regras específicas da Constituição para RPPS (Dos servidores públicos - art. 40) e do RGPS (art. 201)**. A técnica legislativa inadequada da PEC pode levar o intérprete a considerar indevidamente, em conjunto com a proposição da mesma PEC para o § 5º do art. 198, que se trata de um sistema previdenciário apartado dos regimes públicos de previdência (RGPS e RPPS), com regras próprias.

IV.3 - PROJEÇÃO SOBRE O NÚMERO DE ACS E ACE POTENCIALMENTE ELEGÍVEIS À APOSENTADORIA NOS PRÓXIMOS ANOS E IMPACTOS SOBRE OS MUNICÍPIOS

89. Sobre o **segundo e terceiro questionamentos do Ofício nº 095/2025**, relacionados à **previsão de aposentadoria e impactos financeiros nos regimes pela PEC**, registra-se que, no âmbito do RPPS não é possível apresentar uma projeção consolidada sobre o número de servidores titulares de cargo efetivo de agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias, potencialmente elegíveis à aposentadoria nos próximos anos. Isso se deve ao fato de que a base

cadastral dos servidores é de responsabilidade de cada ente federativo mantenedor de RPPS, ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cada ente possui autonomia para organizar, manter e atualizar suas informações cadastrais e funcionais, o que inviabiliza uma estimativa nacional padronizada e centralizada.

90. Além disso, a elaboração das avaliações atuariais anuais no âmbito dos RPPS considera a totalidade da massa de segurados vinculados ao regime específico de cada ente federativo, contemplando os dados cadastrais, funcionais, salariais e históricos individuais dos segurados. Dessa forma, os cálculos atuariais enviados ao MPS anualmente não são segmentados por categorias específicas de servidores, mas realizados com base na massa global de vinculados ao regime.

91. Para apresentar alguns exemplos, foi feita solicitação a alguns municípios de elaboração da avaliação dos impactos específicos da aprovação da PEC nº 14, de 2021. Até esta data, foi recebido estudo feito pelo Município de Salvador/BA, que, segundo o documento (SEI Nº 53799348), relativo a 3.371 ocupantes de cargos de Agente de Saúde e Agente Comunitário de Endemias, dentre os quais 3.370 são vinculados ao Fundo Financeiro e 1 ao Fundo Previdenciário. Os cálculos levaram em conta a data base de 31/12/2024.

92. A análise atuarial realizada dos impactos a longo prazo da aprovação da PEC nº 14, de 2021, revelou aumento de R\$ 1.618.382.976,00 (um bilhão, seiscentos e dezoito milhões, trezentos e oitenta e dois mil e novecentos e setenta e seis reais) no *deficit* atuarial consolidado do RPPS do município. O estudo deixou claro que o aumento no *deficit* ocorrerá em função das regras mais benevolentes aos servidores no acesso e no cálculo do valor dos benefícios segundo a PEC, que aplica ao ACS e ACE regras que foram vedadas aos demais servidores públicos desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, permitindo aposentadorias precoces e valores de benefícios mais elevados. Os impactos atuariais no plano de benefícios do Município foram apresentados nas tabelas abaixo:

TABELA 3 - IMPACTOS DA PEC Nº 14/2021 - FUMPRES-FIN

RUBRICA	AVALIAÇÃO OFICIAL	CENÁRIO PEC 14	IMPACTO ATUARIAL
Provisão matemática total	7.624.606.558,28	9.242.800.448,42	1.618.193.890,14
Benefícios a Conceder	1.175.295.070,23	2.793.488.960,37	1.618.193.890,14
Benefícios Concedidos	6.449.311.488,05	6.449.311.488,05	-
Patrimônio	570.964.781,42	570.964.781,42	-
Parcelamentos	7.127.198,37	7.127.198,37	-
Valor Atual do IRRF	-	-	-
Resultado Atuarial (+superávit/(-déficit)	(7.046.514.578,49)	(8.664.708.468,63)	(1.618.193.890,14)

TABELA 4 - IMPACTOS DA PEC Nº 14/2021 - FUNDO PREVIDENCIÁRIO

RUBRICA	AVALIAÇÃO OFICIAL	CENÁRIO PEC 14	IMPACTO ATUARIAL
Provisão matemática total	(389.492.166,30)	(389.303.079,47)	189.086,83
Benefícios a Conceder	(389.492.166,30)	(389.303.079,47)	189.086,83
Benefícios Concedidos	-	-	-
Patrimônio	57.022.407,71	57.022.407,71	-
Parcelamentos	-	-	-
Valor Atual do IRRF	-	-	-
Resultado Atuarial (+superávit/(-déficit)	446.514.574,01	446.325.487,18	(189.086,83)

93. Tão logo este Departamento receber cálculo de outros municípios, será encaminhada informação complementar ao solicitante para exemplificar os impactos. Mas, desde já é possível fazer a seguinte inferência, conforme dados apurados para cálculo do Indicador de Sustentabilidade Atuarial do Índice de Situação Previdenciária 2025: as provisões matemáticas previdenciárias do conjunto de todos os RPPS municipais totalizam R\$ 1,345 trilhão. A avaliação atuarial realizada pelo Município de Salvador indicou que a aprovação da PEC nº 14, de 2021, representaria um aumento de 22,96% em suas provisões matemáticas previdenciárias. De forma simplificada, realizando uma extrapolação na qual se imagine que para os demais RPPS esse impacto seja em média de 20%, chega-se a aumento no déficit atuarial da ordem de aproximadamente R\$ 270 bilhões. Ressalte-se que esse valor refere-se apenas aos Municípios que possuem RPPS, não inclui o impacto que ocorrerá no RGPS, ao qual estão vinculados cerca de 3.500 Municípios brasileiros.

IV.4 - COORDENAÇÃO DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA COM OS ENTES SUBNACIONAIS PARA MITIGAR DESEQUILÍBRIOS ATUARIAIS

94. Antes mesmo de ser incluído no *caput* do art. 40 da Constituição Federal pela EC nº 20, de 1998, como princípios a serem cumpridos, o Equilíbrio Financeiro e Atuarial e o Caráter Contributivo, já estavam previstos no art. 1º da Lei nº 9.717 de 27/11/1998 (oriunda da conversão da Medida Provisória nº 1.723, de 29/10/1998), que estabeleceu as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos entes federativos:

Lei nº 9.717 de 1998:

Art. 1º 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 deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, bem como de auditoria, por entidades independentes legalmente habilitadas, utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

II - financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

[...]

95. O art. 9º dessa Lei Geral atribuiu competência à União para, por intermédio deste Ministério da Previdência Social, orientar, acompanhar e fiscalizar os RPPS, bem como editar os parâmetros para o cumprimento de seus preceitos. Desde então, este Ministério tem editado normas e adotado medidas com vistas ao cumprimento de seus objetivos. Como forma de tornar efetivas as regras e aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei, em caso de descumprimento, foi criado o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) pelo Decreto nº 3.788, de 2001, emitido como forma de atestar a regularidade de cada ente com o RPPS de seus servidores. Posteriormente a emissão do CRP pela União foi incluída no art. 9º, IV da Lei nº 9.717, de 1988.

96. Paralelamente, todas as orientações solicitadas são prestadas de forma geral em atos normativos, palestras, notas ou individualizada, em consultas ou atendimentos pessoais dos representantes em reuniões com o corpo técnico.

97. O acompanhamento do equilíbrio financeiro e atuarial do regime é matéria técnica especializada, que sempre teve disciplina específica nas Portarias deste Ministério. No momento, está em vigor a Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que trata do tema no Capítulo IV - Equilíbrio Financeiro e atuarial (arts. 25 a 70) e no Anexo IV - Aplicação dos Parâmetros para a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial, com 55 artigos.

98. A forma de cumprimento dos critérios examinados para emissão do CRP e os registros no Extrato previdenciário estão explicados nos arts. 246 a 250 da Portaria. Quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial, o cumprimento se dá pelas seguintes ações previstas:

- a) Realização de avaliações atuariais anuais para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios (art. 247, III);
- b) Atendimento de solicitação de documentos ou informações pela SPREV, no prazo e na forma estipulados (art. 247, XII);
- c) Encaminhamento de documentos, demonstrativos e informações, como a legislação, documentação relação à gestão atuarial do regime, Nota Técnica Atuarial, Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, os fluxos atuariais e o Relatório da Avaliação Atuarial relativos à avaliação atuarial anual, o Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio e o Relatório de Análise das Hipóteses; (art. 247, XIII)

99. Todas essas informações são encaminhadas por meio de sistemas informatizados, na forma disponibilizada pelo Ministério na página da Previdência Social na Internet. Para tornar transparente, para os entes públicos e para toda a sociedade, a regularidade dos entes federativos em cada aspecto da Lei e de sua disciplina, foi criado o Extrato Previdenciário, disponível via internet, que discrimina ponto a ponto a situação de regularidade/irregularidade do ente subnacional. As portarias ministeriais especificaram, no decorrer do tempo, a forma de cumprimento das exigências da Lei e os documentos a serem encaminhados pelos entes, nos prazos determinados para possibilitar o acompanhamento, além de orientações detalhadas de cada critério.

100. Os critérios estão agrupados por blocos, conforme o assunto. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial está destacado de forma independente no terceiro bloco e abrange vários aspectos: o encaminhamento da Nota Técnica Atuarial, o Demonstrativos do Resultados da Avaliação Atuarial e o resultado das análises realizadas pela equipe de técnicos do Departamento.

101. Para exemplificar, transcreve-se abaixo a situação do Município de Salvador/BA na data de 19/08/2025, em cada critério exigido para o CRP, demonstrado no Extrato Previdenciário, que é documento público:

Município de Salvador - BA

Ente Federado: Município de Salvador - BA
 CNPJ Principal: 13.927.801/0001-49
 CRP Vigente: Nº 983849-243546, emitido em 10/05/2025, estará vigente até 06/11/2025.
 Data Pesquisa: 19/08/2025

Regime Próprio

Critério(s)	Análise da Legislação do Ente Federativo	
	Responsáveis pela Regularização / Tipo de Providência	Situação do Critério
Atendimento à solicitação de legislação, documentos ou informações pela Secretaria de Regime Próprio e Complementar	Unidade Gestora do RPPS: envio de normas.	Regular
Filiação ao RPPS e regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, nos termos do art. 40 da Constituição Federal	Poderes Executivo e Legislativo: alteração/edição de legislação.	Regular
Observância dos limites de contribuição do ente	Poderes Executivo e Legislativo: edição de lei.	Regular
Observância dos limites de contribuição dos segurados e beneficiários	Poderes Executivo e Legislativo: edição de lei.	Regular
Plano de benefícios integrado apenas por aposentadorias e pensões por morte	Poderes Executivo e Legislativo: edição de lei.	Regular

Critério(s)	Fiscalização do RPPS	
	Responsáveis pela Regularização / Tipo de Providência	Situação do Critério
Aplicações Financeiras Resol. CMN - Adequação DAIR e Política Investimentos (objeto de PAP)	Poder Executivo/Unidade Gestora do RPPS: vide decisão em Processo Administrativo Previdenciário - PAP.	Regular
Atendimento à fiscalização	Poder Executivo/Unidade Gestora do RPPS: vide Relatório de Fiscalização Impossibilitada.	Regular
Caráter contributivo - Repasse (objeto de Processo Administrativo Previdenciário)	Poderes, órgãos e demais entidades: vide decisão em Processo Administrativo Previdenciário - PAP.	Regular
Existência e funcionamento de unidade gestora e regime próprio únicos	Poderes, órgãos e demais entidades: vide decisão em Processo Administrativo Previdenciário - PAP.	Regular
Requisitos para os dirigentes, membros titulares dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos do RPPS	Poder Executivo/Unidade Gestora do RPPS: vide notificações.	Regular
Utilização dos recursos previdenciários (objeto de PAP)	Poderes, órgãos e demais entidades: vide decisão em Processo Administrativo Previdenciário - PAP.	Regular

Critério(s)	Equilíbrio Financeiro e Atuarial	
	Responsáveis pela Regularização / Tipo de Providência	Situação do Critério
Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises	Poderes Executivo e Legislativo/Unidade Gestora: envio de documentos anuais ou vide notificações CadPrev.	Regular

Critério(s)	Informações Contábeis	
	Responsáveis pela Regularização / Tipo de Providência	Situação do Critério
Envio da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) por meio do Siconfi	Poder Executivo: envio da MSC mensal.	Regular

Critério(s)	Informações Previdenciárias e Repasses	
	Responsáveis pela Regularização / Tipo de Providência	Situação do Critério
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo	Poderes, órgãos e demais entidades: vide Relatório de Irregularidades CadPrev.	Regular
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento	Unidade Gestora do RPPS: envio dos demonstrativos bimestrais.	Regular

Critério(s)	Previdência Complementar	Situação do Critério
Instituição do regime de previdência complementar - Aprovação da lei	Poderes Executivo e Legislativo: edição de lei.	Regular
Instituição do regime de previdência complementar – Aprovação e operacionalização do convênio de adesão	Poder Executivo: adesão/criação de plano de benefícios autorizado pela Previc.	Regular

Critério(s)	Compensação Previdenciária	Situação do Critério
Operacionalização da compensação previdenciária - Termo de Adesão e Contrato com a empresa de tecnologia	Unidade Gestora do RPPS: formalização da adesão com a SRPC/MPS.	Regular

102. Pode-se ver que há um constante acompanhamento e coordenação deste Ministério com os entes subnacionais para orientar quanto à mitigação de desequilíbrios atuariais de seus RPPS. Qualquer alteração drástica nas previsões, com redução do valor a ser arrecadado ou majoração no valor benefícios a serem concedidos, como ocorre em uma Emenda Constitucional que não prevê fonte de custeio para inativos e pensionistas desses entes, irá gerar consequências imediatas. Serão exigidas novas avaliações e novas fontes de custeio, que, até que sejam atingidas, podem ser empecilhos para emissão do CRP. Reitera-se que o aumento de despesas da folha de inativos por eventual aprovação da PEC deverá ser custeada pelo próprio ente subnacional e não pelas transferências da União, visto que essas se destinam apenas aos ativos.

103. Cabe informar, por oportuno, que a emissão do CRP pela União e a aplicação das sanções para entes irregulares com seus RPPS, foram julgados constitucionais pelo STF, em dezembro de 2024, no julgamento do Tema 968, da Repercussão Geral da Corte. No Tema 968 (RE 1007271), foi discutida a constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717, de 1998 e do Decreto 3.788, de 2001, à luz dos arts. 2º e 24, inc. XII e § 1º, da Constituição, no aspecto em que estabelecem medidas sancionatórias ao ente federado que não cumprir as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS. Conforme art. 7º da Lei, o ente que apresenta irregularidades em relação ao cumprimento da Lei nº 9.717, de 1998, fica impedido de receber transferências voluntárias da União, realizar empréstimos e celebrar acordos, convênios e contratos com a União.

104. A tese fixada pelo STF - que já transitou em julgado - priorizou exatamente a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Confira-se:

Tese do Tema 968/STF:

1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.
2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica:
 - (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou,
 - (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime. (grifamos)

105. Nem mesmo a proposta de vedação de inclusão da assistência financeira complementar da União nos limites das despesas de pessoal dos entes federativos (§ 5º-B proposto ao art. 198) vai impedir que a folha de inativos e pensionistas sejam considerada nesse cômputo. Essa regra não valerá para os benefícios previdenciários pois é específico que os auxílios financeiros da União e fundos criados para finalidade de promover determinadas ações comuns a todos os entes não podem ser utilizados para despesas com inativos e pensionistas dos entes federativos. Esse é o entendimento na jurisprudência do STF quanto à aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No mesmo sentido, as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) não podem ser usadas para pagar aposentadorias dos servidores dos entes federativos, ainda que sejam profissionais da saúde. O STF entende que o uso, para pagamento de aposentadorias e pensões, dos recursos que tenham finalidades específicas para custeio de áreas determinadas representa violação à sua destinação. É o caso da educação e saúde (hipótese da PEC). O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o gestor financeiro do SUS e seus recursos somente podem ser utilizados para pagamento de ações de saúde.

106. Se o aumento de despesas da folha de inativos em razão da PEC deverá ser custeada pelo próprio ente subnacional e não pelos recursos transferidos pela União para pagamento de ACS e ACE ativos, a PEC cria despesa previdenciária direta e imediata, sem fonte de custeio, para cada ente federativo que tiver RPPS.

107. Ainda sobre a manutenção do equilíbrio do RPPS pelos entes, objeto do último questionamento do Ofício nº 095/2025 (SEI 52312428), é importante destacar, por fim, que a PEC 14, de 2021, contraria também toda a motivação da aprovação da PEC 66/2023, que gerou a recente EC nº 136, de 9 de setembro de 2025. Essa Emenda, além de postergar pagamento de precatórios (por dívidas do ente reconhecidas judicialmente em caráter definitivo) também autorizou o parcelamento de dívidas dos entes federativos com seus RPPS, justamente pelas crescentes limitações financeiras e orçamentárias. Toda a argumentação para a promulgação da EC nº 136, de 2025, pelo Congresso Nacional foi a necessidade de dar fôlego financeiro aos entes federativos, ampliando prazo de pagamento de credores reconhecidos do ente que aguardavam apenas a transferência dos recursos: o RPPS e pessoas em geral, inclusive seus servidores.

108. Além disso, a referida EC nº 136, de 2025, manteve no art. 115 do ADCT a exigência de que os Municípios (e também Estados e Distrito Federal), para terem direito ao parcelamento especial com seus RPPS, e no art. 116 do ADCT, para que Municípios possam realizar parcelamento especial com o RGPS, de se demonstrar terem adotado regras de elegibilidade, de cálculo e de reajuste dos benefícios que contemplem regras assemelhadas às aplicáveis aos servidores públicos do RPPS da União, que contribuam efetivamente para o atingimento e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, seria totalmente contraditório o Congresso Nacional aprovar em seguida uma emenda constitucional que vai em sentido diametralmente oposto, agravando a situação atuarial de todos os RPPS, com impacto potencial de elevação do déficit atuarial estimado em R\$ 270 bilhões.

109. Por todo o exposto, é correto afirmar que a PEC 14, de 2021, se aprovada, irá ampliar exageradamente a um grupo de servidores, as regras favoráveis de aposentadoria especial que já lhes foi assegurada pela EC nº 120, de 2022, enquanto toda a sociedade, e também o RPPS, viram a EC nº 136, de 2025, alongar o prazo para recebimento de seus créditos já reconhecidos, pela criação de limites de pagamento de precatórios e por novo prazo para pagamento de dívidas do ente com o RPPS, inclusive das contribuições descontadas dos segurados, com o argumento de impossibilidade de pagamento nas regras atuais.

110. Em suma, o texto da PEC 14, de 2021, contém diversas incoerências com o texto constitucional vigente e com sua evolução histórica nas últimas décadas, tanto em regras previdenciárias, quanto financeiras. Conforme demonstrado, seu texto é incompatível com as seguintes Emendas Constitucionais: EC nº 19, de 1998; nº 20, de 1998; nº 41, de 2003; nº 103, de 2019; nº 120, de 2022; e a recente EC nº 136, de 2025, além de afrontar o pacto federativo (assegurado nos arts. 1º e 18 da CF de 1988), e o art. 61, § 1º, II, “c” c/c art. 40 da CF.

111. A pretexto de se corrigir uma situação de precariedade e insegurança jurídica que alcançava os ACS e ACE no passado (que foi gradualmente resolvida com a evolução da legislação e da jurisprudência, conforme demonstrado nesta Nota Técnica), pretende-se criar uma situação de tratamento privilegiado, com regras previdenciárias totalmente dissonantes daquelas aplicadas aos demais servidores públicos e aos trabalhadores em geral, especialmente dos demais profissionais da saúde, criando um precedente que traz risco a todo o sistema.

112. É o que se tem a informar no âmbito das competências deste DRPPS/SRPC. Os demais questionamentos formulados no Ofício nº 095/2025 (SEI 52312428) se relacionam às competências da SRGPS, que também recebeu os autos para manifestação pelo DESPACHO nº 2148/2025/SE-MPS (SEI nº 53335421).

Documento assinado eletronicamente
MARINA ANDRADE PIRES SOUSA
Auditora-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Em exercício na Secretaria de Regime Próprio e Complementar

1. Ciente e de acordo.
2. Ao Senhor Diretor do Departamento.

Documento assinado eletronicamente
CLÁUDIA FERNANDA ITEN
Coordenadora-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal

1. Ciente e de acordo.
2. Ao Senhor Secretário de Regime Próprio e Complementar.

Documento assinado eletronicamente
ALLEX ALBERT RODRIGUES
Diretor do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social

1. Aprovo a Nota Técnica SEI nº 591/2025/MPS.
2. Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Previdência Social para resposta ao Sr. Deputado Federal Antonio Brito com as informações relativas aos Regimes Próprios de Previdência Social.

Documento assinado eletronicamente
PAULO ROBERTO DOS SANTOS PINTO
Secretário de Regime Próprio e Complementar



Documento assinado eletronicamente por **Allex Albert Rodrigues, Diretor(a)**, em 18/09/2025, às 17:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Fernanda Iten, Coordenador(a)-Geral**, em 18/09/2025, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marina Andrade Pires Sousa, Auditor(a) Fiscal da Receita Federal do Brasil**, em 18/09/2025, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto dos Santos Pinto, Secretário(a)**, em 19/09/2025, às 14:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **52435548** e o código CRC **2C34EE29**.