

PARECER N° , DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2021, do Deputado Dr. Leonardo, que *altera os arts. 40, 198 e 201 da Constituição Federal, para estabelecer o direito à aposentadoria diferenciada aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias, bem como para determinar a regularização do vínculo funcional desses agentes; e dá outras providências.*

Relator: Senador **IRAJÁ**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 14, de 2021, aprovada na Câmara dos Deputados. A proposição altera os arts. 40, 198 e 201 da Constituição Federal e institui regras permanentes e transitórias relativas à aposentadoria diferenciada dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos agentes de combate às endemias (ACE), bem como disciplina a regularização do vínculo funcional desses agentes e estabelece providências de natureza financeira envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A PEC fixa requisitos diferenciados de aposentadoria para ACS e ACE no regime próprio de previdência social (RPPS) e no regime geral de previdência social (RGPS), com idade mínima de 57 anos para mulheres e 60 anos para homens, condicionada a 25 anos de contribuição e de efetivo exercício na atividade. Ela assegura o cômputo, para fins previdenciários, de período de mandato classista e de tempo em readaptação funcional quando decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, e estabelece regras transitórias específicas para agentes vinculados ao RPPS e ao RGPS, com escalonamento de idades, regra de pontos e disciplina de integralidade e paridade em hipóteses definidas no texto.

Além disso, a PEC prevê benefício extraordinário, a ser custeado pela União, para aposentados vinculados ao RGPS e determina assistência financeira

complementar da União aos entes subnacionais para compensar aumento de despesas decorrentes de aposentadorias concedidas nos termos da PEC, bem como aporte ao Fundo do RGPS.

Finalmente, a Proposta disciplina a admissão, pelo respectivo ente federativo, de ACS e ACE vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS) observados requisitos de processo seletivo público e formas de comprovação e estende as regras constitucionais aplicáveis à categoria aos agentes indígenas de saneamento e aos agentes indígenas de saúde.

Foram apresentadas duas emendas. A Emenda nº 1 foi retirada por seu autor em função do estágio avançado de tramitação da PEC, nos termos de requerimento datado de 8 de abril de 2026. A Emenda nº 2, por sua vez, visa manter inalterada a redação atual do § 10 do art. 198 da Constituição Federal.

II – ANÁLISE

Não se identifica impedimento decorrente das limitações circunstanciais previstas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, nem hipótese de reprodução, na mesma sessão legislativa, de matéria rejeitada ou havida por prejudicada, na forma do § 5º do mesmo dispositivo.

No tocante às limitações materiais ao poder de reforma, a proposta não suprime nem esvazia cláusula pétrea. Ao contrário, insere disciplina específica de proteção previdenciária e de organização funcional para agentes que desempenham atividades essenciais ao SUS, em linha com os objetivos constitucionais de promoção da saúde, redução de desigualdades e valorização do trabalho.

Sob o prisma da juridicidade, a via da emenda constitucional mostra-se adequada ao objeto da proposta. A PEC modifica diretamente comandos da Constituição referentes a regimes previdenciários (arts. 40 e 201) e ao regime constitucional dos ACS e ACE (art. 198), além de estabelecer normas transitórias de implementação. Trata-se, portanto, de matéria cuja conformação em nível constitucional é compatível com a sua densidade normativa.

Em relação à técnica legislativa, a proposição apresenta unidade temática suficiente. Todos os dispositivos convergem para um núcleo material claramente identificável: o regime jurídico-funcional e previdenciário dos ACS e ACE, incluindo regras de transição, financiamento e medidas de implementação. O encadeamento entre os arts. 40, 198 e 201 da Constituição e as normas transitórias preserva coerência interna e atende à exigência de correlação temática.

No mérito, a PEC nº 14, de 2021, revela-se oportuna e socialmente justificada. Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias exercem funções permanentes, territorializadas e diretamente vinculadas à prevenção de doenças, ao acompanhamento de famílias, à vigilância epidemiológica e à capilaridade do SUS. A experiência brasileira demonstra que tais categorias são decisivas para a atenção básica, especialmente em localidades vulneráveis e em contextos de emergência sanitária.

O reconhecimento constitucional explícito da atividade como essencial e exclusiva de Estado, acompanhado da vedação à terceirização e à contratação temporária fora de hipóteses emergenciais, contribui para maior estabilidade institucional das políticas públicas de saúde. Destaca-se que a continuidade do vínculo com o território e com as famílias atendidas é elemento fundamental deste tipo de trabalho.

No plano previdenciário, a fixação de requisitos diferenciados para a categoria encontra fundamento razoável na natureza das atividades desempenhadas e no mandamento já inscrito no § 10 do art. 198 da Constituição Federal. A PEC avança ao explicitar, em sede constitucional, os parâmetros gerais dessa aposentadoria, com disciplina aplicável tanto ao RPPS quanto ao RGPS, o que reduz assimetrias normativas e fornece maior segurança jurídica para agentes e, principalmente, para os entes federativos.

As regras transitórias propostas, por sua vez, procuram acomodar a heterogeneidade de situações existentes no País. Ao prever regras de transição, a PEC permite implementação gradual e evita soluções abruptas. Trata-se de técnica legislativa usual em reformas previdenciárias, orientada pela proteção da confiança e pela transição ordenada entre regimes.

A comparação com o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 185, de 2024, reforça o mérito da PEC. O projeto de lei complementar já aprovado pelo Senado evidencia consenso institucional quanto à necessidade de concretizar a aposentadoria diferenciada de ACS e ACE, com integralidade e paridade. A PEC, contudo, oferece solução mais abrangente, por enfrentar simultaneamente a moldura constitucional do benefício, as transições, o financiamento e a regularização de vínculos ainda inseguros em parte dos entes federativos.

Não se trata de oposição entre os dois instrumentos, mas de reconhecimento de que a via constitucional pode conferir base mais estável e uniforme a direitos e deveres. A deliberação favorável à PEC, portanto, é compatível com a trajetória legislativa já construída pelo Senado em torno do tema.



No que se refere aos efeitos fiscais e atuariais, é natural que proposições dessa natureza demandem planejamento de implementação pelos entes e pela União. A própria PEC, entretanto, não ignora essa dimensão: além de prever transições, estabelece assistência financeira complementar da União para compensar aumento de despesas nos regimes próprios e aporte ao Fundo do RGPS em razão das aposentadorias concedidas com fundamento na emenda. Esse desenho busca compatibilizar a valorização da categoria com a responsabilidade federativa na execução do SUS.

A previsão de participação financeira da União é coerente com o papel federal de coordenação e cofinanciamento de ações estruturantes do SUS. Ao explicitar mecanismos de compensação, a PEC reduz incertezas que, em muitos casos, surgem precisamente quando novos encargos são reconhecidos sem disciplina normativa suficiente.

De igual modo, a disciplina de regularização de vínculos prevista pela proposta adota balizas objetivas de elegibilidade e de comprovação, com referência a processo seletivo público e a marco temporal definido, além de prazo para implementação pelos entes federativos. É uma solução que enfrenta passivos históricos de institucionalização da categoria sem desorganizar a prestação do serviço e sem impor imediatismo incompatível com a capacidade administrativa local.

Sob a ótica federativa, a matéria não reduz a autonomia de Estados, Distrito Federal e Municípios. A autonomia dos entes subsiste na gestão administrativa e na edição da legislação local necessária à implementação, dentro dos parâmetros constitucionais fixados pelo Congresso Nacional.

Também não se verifica, no texto, incompatibilidade com a repartição de competências ou com a separação de Poderes. O constituinte derivado pode disciplinar direitos e responsabilidades no próprio texto constitucional, desde que observados os limites materiais do art. 60 da Carta, o que, como visto, ocorre no presente caso. A opção por constitucionalizar determinados parâmetros revela decisão política-legislativa legítima, especialmente quando se busca uniformidade nacional e estabilidade normativa, evitando fragmentação de normas no território e rotatividade de recursos humanos.

Por fim, em relação à Emenda nº 2, que pretende manter a atual redação do § 10 do art. 198 da Constituição Federal, entendemos que ela deve ser rejeitada. Isso porque a redação que a PEC confere a esse dispositivo dá direitos previdenciários mais amplos aos ACS e ACE, além de uma maior segurança jurídica.



Ademais, eventual aprovação desta emenda faria com que a PEC retornasse à Câmara dos Deputados para nova apreciação.

Deve-se esclarecer inicialmente que a aposentadoria especial é apenas uma das espécies de aposentadorias diferenciadas previstas na Constituição Federal – por exemplo, professores e policiais também possuem aposentadorias diferenciadas. Ademais, a aposentadoria especial é concedida apenas em casos de “efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde” e não pode ser concedida indistintamente para toda uma categoria profissional, como é o caso dos ACS e ACE, em função da atual redação da parte final do § 4º-C do art. 40 da Constituição Federal.

Assim, se for mantida a atual menção à “aposentadoria especial” dos ACS e ACE no § 10 do art. 198 da Carta Magna, a concessão apenas poderá ser feita mediante regulamentação infraconstitucional e comprovação individualizada da efetiva exposição por laudo técnico de condições ambientais do trabalho.

Ao alterar a redação do § 10 do art. 198 da Constituição Federal, portanto, a PEC permite que toda a categoria dos ACS e ACE disponha de uma regra diferenciada de aposentadoria, com idade mínima e tempo de contribuição minorados. Além disso, não há qualquer impedimento para que haja também a regulamentação infraconstitucional de aposentadoria especial a ser concedida aos ACS e ACE que comprovem efetiva exposição a agentes prejudiciais à saúde.

III – VOTO

Ante o exposto, no que tange à **admissibilidade**, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2021, e, no **mérito**, pela sua aprovação e pela rejeição da Emenda nº 2.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator



ly2026-02936

Assinado eletronicamente, por Sen. Irajá

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8695866696>