



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 44, DE 2026

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2021, 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.

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

RELATOR: Senador Irajá

10 de junho de 2026



PARECER Nº , 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. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2614034579>

**Relatório de Registro de Presença****9ª, Extraordinária**

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Democracia (MDB, PSDB, PODEMOS, UNIÃO)			
TITULARES		SUPLENTES	
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. MARCELO CASTRO	PRESENTE
RENAN CALHEIROS		2. ALAN RICK	PRESENTE
JADER BARBALHO	PRESENTE	3. ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	4. VAGO	
RENAN FILHO		5. GIORDANO	
PROFESSORA DORINHA SEABRA	PRESENTE	6. ZEQUINHA MARINHO	
SORAYA THRONICKE		7. PLÍNIO VALÉRIO	PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	8. DRA. EUDÓCIA	PRESENTE
JAYME CAMPOS	PRESENTE	9. EFRAIM FILHO	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTES	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. CID GOMES	
OMAR AZIZ	PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA	
ELIZIANE GAMA	PRESENTE	3. IRAJÁ	PRESENTE
VANDERLAN CARDOSO	PRESENTE	4. SÉRGIO PETECÃO	
RODRIGO PACHECO		5. MARA GABRILLI	
ANA PAULA LOBATO	PRESENTE	6. JORGE KAJURU	

Bloco Parlamentar Vanguarda (PL, NOVO, AVANTE)			
TITULARES		SUPLENTES	
CARLOS PORTINHO		1. HERMES KLANN	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	2. IZALCI LUCAS	PRESENTE
MAGNO MALTA		3. EDUARDO GOMES	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	4. FLÁVIO BOLSONARO	
ROGERIO MARINHO		5. JAIME BAGATTOLI	PRESENTE

Bloco Parlamentar Pelo Brasil (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTES	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	1. RANDOLFE RODRIGUES	
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	2. JAQUES WAGNER	
CAMILO SANTANA	PRESENTE	3. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
WEVERTON	PRESENTE	4. LEILA BARROS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Aliança (PP, REPUBLICANOS)			
TITULARES		SUPLENTES	
TEREZA CRISTINA	PRESENTE	1. LAÉRCIO OLIVEIRA	
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	2. DR. HIRAN	
HAMILTON MOURÃO	PRESENTE	3. ROBERTA ACIOLY	PRESENTE

Não Membros Presentes



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

NELSINHO TRAD

PAULO PAIM



DECISÃO DA COMISSÃO

(PEC 14/2021)

NA 9ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR IRAJÁ, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL À PROPOSTA E CONTRÁRIO À EMENDA Nº 2.

A COMISSÃO APROVA REQUERIMENTO Nº 26/2026, DE AUTORIA DOS SENADORES JADER BARBALHO E EDUARDO BRAGA, DE CALENDÁRIO ESPECIAL PARA A MATÉRIA.

10 de junho de 2026

Senador Otto Alencar

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania



Assinado eletronicamente, por Sen. Otto Alencar

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2614034579>