NOTA JURÍDICA CONASEMS

Assunto: *Emenda Constitucional nº 140/2026 - vínculo funcional e a aposentadoria dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE).*

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Emenda Constitucional nº 140 (EC 140), de 16 de outubro de 2026, alterou os arts. 40, 198 e 201 da Constituição Federal (CF), estabelecendo novas regras para o vínculo funcional e a aposentadoria dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE).

As alterações: ***(i)* reforçam o reconhecimento constitucional dessas categorias como essenciais ao Sistema Único de Saúde (SUS); *(ii)* disciplinam a regularização dos vínculos temporários, indiretos ou precários; *(iii)* estabelecem requisitos diferenciados de aposentadoria; e *(iv)* preveem mecanismos de participação financeira da União no custeio das novas obrigações previdenciárias**.

A EC 140 também determina que os ACS e ACE se submetam ao regime jurídico dos servidores ocupantes de cargos efetivos, disposição que exige especial atenção dos Municípios que mantêm esses profissionais sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou outro tipo de vínculo.

Considerando as repercussões dessas previsões para a gestão municipal do SUS, a presente Nota Jurídica tem por finalidade discorrer sobre as principais disposições da EC 140 e orientar os gestores municipais quanto à sua aplicação, contemplando também aspectos da legislação anterior que permanecem relevantes para a admissão, a remuneração e o financiamento dessas categorias.

2. DO VÍNCULO FUNCIONAL DOS ACS E ACE

2.1. Da natureza das atividades e da vedação às contratações temporárias e terceirizadas

A EC 140 acrescentou o inciso IV ao art. 198 da CF, reconhecendo a atuação dos ACS e ACE como obrigatória, permanente, essencial ao SUS e exclusiva de Estado.

Essa previsão reforça a responsabilidade do Poder Público pela execução das atividades próprias dessas categorias e pela manutenção de profissionais regularmente vinculados à Administração Pública.

No mesmo sentido, o novo § 4º-A do art. 198 da CF estabelece:

> *"Art. 198. (...)*
>
> *§ 4º-A. **É vedada a contratação temporária ou terceirizada de agentes** comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias, **salvo a hipótese de emergência em saúde pública**, na*

> *forma da lei.* *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 140, de 2026)*" (grifo nosso)

A supracitada vedação já consta do art. 16 da Lei nº 11.350/2006, que admite, excepcionalmente, essas modalidades de contratação para o combate a surtos epidêmicos. Deste modo, a EC 140 conferiu tratamento constitucional à matéria, utilizando a expressão mais abrangente "*emergência em saúde pública*".

Quanto aos vínculos temporários, indiretos ou precários existentes na data da promulgação da emenda, deverá ser observada a regra específica de regularização prevista em seu art. 12, examinada adiante.

2.2. Do regime jurídico aplicável aos ACS e ACE

Uma das principais alterações introduzidas pela EC 140 está no novo § 4º-B do art. 198 da Constituição Federal, que dispõe:

> *"Art. 198. (...)*
>
> *§ 4º-B.* ***Os agentes*** *de que trata o § 4º deste artigo* ***submetem-se ao regime jurídico dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo****.* (Incluído pela Emenda Constitucional nº 140, de 2026)" (grifo nosso)

O dispositivo determina a submissão dos ACS e ACE ao regime jurídico dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, sem indicar expressamente o regime estatutário.

A definição dos efeitos dessa exigência sobre as novas admissões e sobre os vínculos existentes demanda interpretação conjunta das normas constitucionais e da legislação própria do Município. Além disso, cabe observar que a manutenção da previsão de ingresso por processo seletivo público não resolve essa questão, pois a forma de ingresso não determina, por si só, o regime jurídico aplicável ao vínculo.

Assim, a compatibilidade desses vínculos com o § 4º-B deverá ser examinada pela procuradoria jurídica municipal, considerando a regularidade das admissões, a legislação local e eventuais efeitos funcionais, trabalhistas e previdenciários. Eventual alteração de regime dependerá das providências legislativas e administrativas cabíveis, preservados os direitos constituídos, já que a publicação da emenda, isoladamente, não autoriza tratar os contratos como convertidos ou interromper as obrigações trabalhistas correspondentes.

Destaque-se que o art. 8º da Lei nº 11.350/2006 estabelece, como regra, a submissão dos ACS e ACE ao regime celetista, salvo quando lei estadual, distrital ou municipal dispuser de forma diversa. Essa previsão permanece vigente até o momento, mas deverá ser aplicada em conformidade com o novo § 4º-B do art. 198 da Constituição Federal.

Sobre esse tema, cumpre acrescentar que no julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.135, em 6 de novembro de 2024, o

Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade da alteração promovida pela EC nº 19/1998 no art. 39 da CF, afastando a obrigatoriedade geral de regime jurídico único na Administração Pública.

O julgamento admitiu a coexistência de servidores estatutários e empregados públicos celetistas no mesmo ente federativo, observadas as disposições constitucionais específicas. Seus efeitos, contudo, foram limitados às futuras contratações, sem autorizar a mudança de regime dos servidores até então admitidos.

A EC 140, contudo, estabeleceu regra específica para os ACS e ACE, determinando sua submissão ao regime jurídico dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo. Assim, a possibilidade geral de coexistência de regimes não afasta a observância desta disposição.

2.2.1. Da estabilidade e dos requisitos para permanência no vínculo

A submissão dos ACS e ACE ao regime jurídico dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo não confere estabilidade automática, cuja aquisição depende do cumprimento dos requisitos do art. 41 da Constituição Federal, inclusive três anos de efetivo exercício e avaliação especial de desempenho.

Além disso, a estabilidade não afasta a exigência de manutenção dos requisitos legais para o exercício da atividade. Neste sentido, cumpre ressaltar que o art. 198, § 6º, da Constituição prevê:

> "*Art. 198. (...)*
>
> *§ 6º* ***Além das hipóteses previstas no § 1º do art. 41 e no § 4º do art. 169 da Constituição Federal, o servidor que exerça funções equivalentes às de agente*** *comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias* ***poderá perder o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício****.* *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006)*" (grifo nosso)

Sobre requisitos específicos, cabe destacar a manutenção da previsão contida no art. 10 da Lei nº 11.350/2006, o qual indica as hipóteses de rescisão unilateral em seus incisos e, em seu parágrafo único, para os ACS, admite, ainda, a rescisão pelo descumprimento da exigência de residência na área da comunidade em que atuam, ressalvadas as exceções legais, ou pela apresentação de declaração falsa de residência.

2.3. Da admissão de novos agentes e da regularização dos vínculos precários até 2028

A admissão de novos ACS e ACE permanece sujeita a processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, conforme o art. 198, § 4º, da Constituição Federal e o art. 9º da Lei nº 11.350/2006, observados a natureza e

a complexidade das atribuições, os requisitos para o exercício da atividade e os princípios da Administração Pública.

Quanto à regularização de vínculos, o art. 12 da EC 140 determina que os agentes que, na data de sua promulgação, estavam vinculados ao SUS, na atenção básica ou na vigilância epidemiológica e ambiental, **sob vínculo temporário, indireto ou precário**, sejam admitidos pelo respectivo ente federativo até **31 de dezembro de 2028**, aplicando-se o mesmo regime jurídico dos servidores ocupantes de cargos efetivos, desde que a admissão atenda aos requisitos previstos no dispositivo, quais sejam:

I - Processo seletivo público de provas ou de provas e títulos realizado após 14 de fevereiro de 2006 (art. 12, § 1º, da EC nº 140/2026); ou

II - Processo de seleção pública anterior, nas condições previstas na EC nº 51/2006 (art. 12, § 1º, da EC nº 140/2026, combinado com o art. 2º, parágrafo único, da EC nº 51/2006).

Nos termos do § 2º do referido art. 12, a participação em processo seletivo anterior deverá ser comprovada por documentação idônea ou, na sua ausência, por certificação de comissão especial instituída pelo gestor local do SUS, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, na forma da lei. Deste modo, a certificação supre a ausência de documentação, não a inexistência da seleção exigida.

Assim, o **exercício da atividade, ainda que prolongado, não basta para assegurar a regularização, que depende da situação do vínculo na data da promulgação e do atendimento aos requisitos do citado art. 12.**

3. DAS NOVAS REGRAS DE APOSENTADORIA

A EC 140 estabelece requisitos diferenciados de aposentadoria para ACS e ACE, tanto no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) quanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Para tanto, acrescentou o § 5º-A ao art. 40 e o § 8º-A ao art. 201 da Constituição Federal, além de estabelecer regras de transição e garantias específicas relacionadas ao valor e ao reajustamento dos benefícios.

3.1. Dos regimes previdenciários aplicáveis

Antes de examinar os requisitos de aposentadoria, é importante distinguir o regime jurídico de trabalho do regime previdenciário ao qual o profissional está vinculado.

O regime jurídico disciplina a relação funcional entre o agente e a Administração Pública. Já o regime previdenciário estabelece as regras para concessão e pagamento das aposentadorias e demais benefícios previdenciários.

No âmbito municipal, os ACS e ACE podem estar vinculados ao RPPS ou ao RGPS, conforme sua situação funcional e a organização previdenciária do Município, observadas as disposições do art. 40 da Constituição Federal.

A regularização funcional prevista no art. 12 da EC 140, caso ocorra, não implicará por si só vinculação automática ao RPPS. Nos Municípios que possuem regime previdenciário próprio, essa vinculação pressupõe a titularidade de cargo efetivo abrangido pelo respectivo regime, observadas as exigências constitucionais e a legislação aplicável.

3.2. Da regra permanente de aposentadoria

Os novos §§ 5º-A do art. 40 e 8º-A do art. 201 da Constituição Federal estabelecem os requisitos de aposentadoria diferenciada dos ACS e ACE.

Pelas novas disposições, o profissional deverá preencher cumulativamente as seguintes condições:

Requisito	Mulheres	Homens
Idade mínima	57 anos	60 anos
Tempo mínimo de contribuição	25 anos	25 anos
Tempo mínimo de efetivo exercício na respectiva atividade profissional	25 anos	25 anos

Assim, não basta completar a idade mínima para ter direito à aposentadoria diferenciada. É necessário comprovar também 25 anos de contribuição e de efetivo exercício na respectiva atividade profissional.

Para fins de contagem desses períodos, o art. 2º da EC 140 determina que sejam considerados o afastamento para desempenho de mandato classista da categoria e o tempo de exercício na condição de readaptado, desde que a readaptação decorra de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho.

3.3. Das regras de transição

Além dos requisitos permanentes apresentados no item anterior, **a EC 140 estabeleceu duas regras de transição**, destinadas aos profissionais que se enquadrem nas condições previstas pela emenda.

No RPPS, as regras de transição previstas nos arts. 3º e 4º da EC 140 alcançam tanto os agentes que já ocupavam cargo efetivo na entrada em vigor da emenda quanto aqueles que vierem a ingressar em cargo efetivo em decorrência de sua aplicação (a exemplo dos vínculos precários regularizados nos termos do art. 12).

Já no RGPS, os arts. 6º e 7º da EC 140 contemplam os agentes que ingressaram na atividade até 16 de outubro de 2026, independentemente da natureza do vínculo funcional.

3.3.1. Primeira regra de transição: idade mínima progressiva

Os arts. 3º (RPPS) e 6º (RGPS) estabelecem a **exigência cumulativa de 25 anos de contribuição e de efetivo exercício na respectiva atividade profissional, com idade mínima que aumenta gradualmente**:

Período	Mulheres	Homens
Até 31/12/2030	50 anos	52 anos
De 01/01/2031 a 31/12/2035	52 anos	54 anos
De 01/01/2036 a 31/12/2040	54 anos	56 anos
A partir de 01/01/2041	57 anos	60 anos

A emenda permite, ainda, a redução da idade mínima em um ano para cada ano de contribuição e de efetivo exercício na respectiva atividade profissional que exceder os 25 anos exigidos, observado o limite máximo de cinco anos de redução.

3.3.2. Segunda regra de transição: sistema de pontos

Os arts. 4º (RPPS) e 7º (RGPS) da EC 140 estabelecem outra possibilidade de aposentadoria, mediante o **preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos**:

Requisito	Mulheres	Homens
Idade mínima	60 anos	63 anos
Tempo mínimo de contribuição	15 anos	15 anos
Tempo mínimo de efetivo exercício na respectiva atividade profissional	10 anos	10 anos
Soma da idade e do tempo de contribuição	83 pontos	86 pontos

A pontuação corresponde à soma da idade com o tempo de contribuição, consideradas as respectivas frações, apuradas em dias.

Para ambas as regras de transição, a EC 140 também determina o cômputo dos períodos de afastamento para desempenho de mandato classista da categoria e de exercício na condição de readaptado, desde que a readaptação decorra de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, nos termos do § 2º dos arts. 3º, 4º, 6º e 7º.

3.4. Da integralidade, da paridade e do benefício extraordinário

Além de estabelecer requisitos diferenciados de aposentadoria, a EC 140 prevê garantias relativas ao valor e ao reajustamento dos benefícios dos agentes.

A **integralidade** corresponde, nas hipóteses previstas na emenda, ao cálculo da aposentadoria com base na remuneração do cargo efetivo, consideradas as parcelas constitucionalmente previstas. Já a **paridade** assegura o reajustamento dos proventos de aposentadoria na mesma proporção

e data das alterações remuneratórias dos servidores em atividade, com extensão das vantagens previstas na emenda.

Para os agentes vinculados ao RPPS que se aposentarem nos termos do art. 3º da EC 140, a **integralidade** é assegurada àqueles que tenham ingressado no serviço público até a data da promulgação da emenda, desde que não tenham optado pelo regime de previdência complementar previsto no art. 40, § 16, da Constituição Federal. Preenchidas essas condições, os proventos corresponderão à totalidade da remuneração do cargo efetivo em que ocorrer a aposentadoria, considerados o subsídio ou vencimento, as vantagens pecuniárias permanentes do cargo estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual e as vantagens pessoais permanentes, conforme os §§ 3º e 5º do art. 3º da EC 140.

A **paridade**, prevista no art. 3º, § 4º, da EC 140, assegura o reajustamento dos proventos de aposentadoria na mesma proporção e data das alterações remuneratórias dos servidores em atividade, com extensão das vantagens posteriormente concedidas, inclusive em decorrência da transformação ou reclassificação do cargo ou função, observado o valor mínimo previsto no art. 201, § 2º, da Constituição Federal.

Essas garantias também se aplicam à aposentadoria pela regra de transição do art. 4º e à aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, nos termos do art. 5º da emenda.

Para os **agentes vinculados ao RGPS**, o art. 8º da EC 140 instituiu **benefício extraordinário, custeado pela União**, destinado a assegurar a integralidade e a paridade aos profissionais aposentados pelas regras dos arts. 6º e 7º ou por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, **mediante o pagamento da diferença entre o valor da aposentadoria concedida pelo INSS e a remuneração de referência do cargo efetivo**, consideradas as parcelas previstas no § 1º do mesmo artigo (subsídio ou vencimento, vantagens pecuniárias permanentes do cargo estabelecidas em lei, adicionais de caráter individual e vantagens pessoais permanentes) e assegurado o reajustamento na forma prevista na emenda.

Essa garantia também alcança os agentes que ainda não ocupam cargo efetivo, até a regularização prevista no art. 12, conforme o § 2º do art. 8º da EC 140.

Quanto aos profissionais já aposentados até a promulgação da EC 140, o art. 9º assegura, na forma da lei, a revisão dos proventos daqueles vinculados ao RPPS ou o pagamento do benefício extraordinário aos aposentados pelo RGPS, desde que, na data da concessão da aposentadoria, já estivessem preenchidos os requisitos previstos, respectivamente, nos arts. 3º, 4º ou 5º e nos arts. 6º ou 7º da emenda. **Em ambas as hipóteses é vedado o pagamento de valores retroativos**.

Quanto ao financiamento das novas regras previdenciárias, os arts. 10 e 11 da EC 140 estabelecem mecanismos específicos de participação financeira da União. **No caso dos RPPS**, será prestada assistência financeira complementar aos entes federativos para compensar o aumento das despesas

decorrentes das aposentadorias e revisões previstas na emenda. **Já no RGPS**, a União destinará recursos ao respectivo Fundo para compensar o aumento das despesas com as aposentadorias concedidas nos termos dos arts. 6º e 7º. Essas disposições, contudo, não asseguram expressamente a cobertura integral das despesas previdenciárias municipais

4. DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

A EC 140 também alterou o § 10 do art. 198 da Constituição Federal, mantendo o reconhecimento do direito dos ACS e ACE ao adicional de insalubridade em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas.

A nova redação constitucional não estabelece percentual fixo, não define base de cálculo nem dispensa expressamente a avaliação das condições de trabalho.

Deste modo, permanece aplicável, no que couber, o art. 9º-A, § 3º, da Lei nº 11.350/2006, que prevê o cálculo do adicional sobre o vencimento ou salário-base, observadas as disposições do art. 192 da CLT para os profissionais celetistas e da legislação específica para aqueles submetidos a outros regimes jurídicos.

Quanto aos ACS submetidos ao regime celetista, cabe registrar que o Tribunal Superior do Trabalho (TST), no Tema Repetitivo nº 118, reconheceu o direito ao adicional de insalubridade em grau médio, independentemente de laudo técnico pericial, desde a vigência da Lei nº 13.342/2016, em razão dos riscos inerentes à atividade. Esse entendimento, contudo, não se estende automaticamente aos ACE nem aos profissionais submetidos ao regime estatutário, para os quais devem ser observadas as disposições legais pertinentes.

Assim, a implementação do adicional deverá observar a garantia constitucional e os critérios aplicáveis ao regime jurídico de cada profissional, especialmente quanto ao percentual devido, à base de cálculo e à necessidade de avaliação técnica, quando exigível.

5. DA EXTENSÃO DAS REGRAS AOS AGENTES INDÍGENAS DE SAÚDE E DE SANEAMENTO

O art. 13 da EC 140 estende aos Agentes Indígenas de Saúde (AIS) e aos Agentes Indígenas de Saneamento (AISAN) as regras constitucionais aplicáveis aos ACS e ACE. Dessa forma, a extensão abrange não apenas as novas disposições sobre vínculo funcional e aposentadoria, mas também as garantias constitucionais relativas à admissão, à remuneração e ao adicional de insalubridade, observados os requisitos específicos para sua aplicação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a implementação das alterações introduzidas pela EC 140, é importante que as Secretarias Municipais de Saúde atuem de forma articulada com as áreas de administração, gestão de pessoas, procuradoria ou assessoria jurídica e previdência, observando o seguinte:

I - Levantamento dos vínculos existentes: identificar a situação funcional dos ACS e ACE vinculados ao Município, especialmente daqueles que, em 16 de outubro de 2026, mantinham vínculos temporários, indiretos ou precários.

II - Regularização dos vínculos: verificar os profissionais abrangidos pelo art. 12 da EC 140 e a existência de comprovação dos processos seletivos exigidos, inclusive mediante certificação por comissão especial, adotando as medidas necessárias à regularização, quando cabível, até **31 de dezembro de 2028**.

III - Adequação da legislação e das admissões: avaliar a necessidade de alterações na legislação municipal, observando o regime jurídico previsto no art. 198, § 4º-B, da Constituição, a exigência de processo seletivo público e a vedação às contratações temporárias ou terceirizadas, ressalvadas as situações de emergência em saúde pública, na forma da lei.

IV - Organização previdenciária: manter atualizados os registros funcionais e previdenciários dos profissionais, especialmente quanto ao tempo de contribuição e de efetivo exercício da atividade, para aplicação das novas regras de aposentadoria pelo regime competente.

V - Planejamento financeiro e continuidade dos serviços: avaliar os impactos administrativos, financeiros e previdenciários das novas disposições, considerando a assistência financeira da União e a necessidade de assegurar a continuidade das ações de atenção básica e vigilância em saúde.

Brasília/DF, 23 de novembro de 2026.

Superintendência Jurídica e de Governança do CONASEMS