

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.578.674 ALAGOAS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE MACEIÓ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ
RECDO.(A/S) : ALAN FRANKLIN OLIVEIRA DO NASCIMENTO E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : AUGUSTO DE OLIVEIRA GALVAO SOBRINHO
ADV.(A/S) : ANTONIO JOSE DE VASCONCELOS SARMENTO
ADV.(A/S) : GERALDO SAMPAIO GALVAO

DECISÃO: Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, ementado nos seguintes termos:

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PLEITO DE EFETIVAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 51/2006. VIOLAÇÃO À REGRA QUE EXIGE PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO COMO REQUISITO PARA PROVIMENTO DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS. NÃO OCORRÊNCIA. REGRA JÁ MITIGADA PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, EM DIVERSOS DISPOSITIVOS. EFETIVAÇÃO DA ISONOMIA MATERIAL OU SUBSTANCIAL. MERA SIMPLIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO PROCEDIMENTO SELETIVO REALIZADO ANTES DA EDIÇÃO DA EC 51/2006 PARA ADMISSÃO DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. BOA-FÉ DOS CANDIDATOS. PRELIMINARES REJEITADAS. DIREITO À INCLUSÃO NO QUADRO DE SERVIDORES RECONHECIDO.

CONSONÂNCIA COM A TESE FIXADA PELO STF NO JULGAMENTO DA ADI 5554. INVERSÃO DO ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA. ISENÇÃO QUANTO AO PAGAMENTO DE CUSTAS PROCESSUAIS POR SE TRATAR DA FAZENDA PÚBLICA. HONORÁRIOS FIXADOS EM FAVOR DA PARTE AUTORA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. UNÂNIME” (eDOC 151 – ID: 2b267677)

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 37, *caput*; 60, §4º; e 198, do texto constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se que os agentes comunitários de saúde não aprovados em concurso público não possuem direito à efetividade.

Alega-se que “a efetivação de agentes que ingressaram antes do advento da EC nº 51/06, além de violar os artigos 37 e 198 da CF, também atentam com o que estabelece a própria emenda 51/2006, já que aqueles que faziam parte do quadro antes do ano de 2006 estavam apenas isentos a novo processo seletivo, mas jamais poderiam ser efetivados, por não terem sido submetidos à concurso público” (eDOC 156 – ID: 168da38a, p. 7).

Argumenta-se que “o Processo Seletivo Público previsto no art. 9º da EC nº 51/06 e no §4º do art. 198 da CF não tem os mesmos parâmetros de dar efetividade aos cargos públicos que o gênero “Concurso Público” traz no bojo do art. 41, da Carta Magna, havendo uma grande distinção entre concurso e processo seletivo, consubstanciada no fato de o Processo de Seleção Pública não trazer a efetividade no cargo, conferida àqueles que lograram êxito no Concurso Público” (eDOC 156 – ID: 168da38a, p. 9).

É o relatório.

Decido.

A irresignação não merece prosperar.

No caso em exame, o Tribunal de origem concluiu que os recorridos se enquadram na situação excepcional disciplinada pela Emenda

Constitucional nº 51/2006, tendo ingressado nas atividades de agente de combate às endemias mediante processo seletivo público regularmente certificado pela Administração Municipal. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“8. Inicialmente, cumpre asseverar que os empregos públicos de agentes de combate a endemias foram criados no próprio projeto do Executivo, sendo que as emendas apresentadas pelos parlamentares apenas incorporaram aos textos legais as determinações constantes na Emenda Constitucional nº 51/2006 e na Lei Federal nº 11.350/2006, no que se refere ao acesso aos cargos criados, pelos agentes que já atuavam na Prefeitura e se submeteram às seleções anteriormente realizadas.

9. Nesse sentido, assinale-se que a pretensão deduzida pelos apelantes já fora objeto de apreciação em julgado anterior, oportunidade em que a 1ª Câmara Cível prolatou no bojo dos autos tombados sob o n. 0081086-81.2008.8.02.0001, o acórdão nº 1.1331/2011, de minha Relatoria, no sentido de preservar a situação funcional dos agentes em questão, oriundos de processos seletivos realizados antes da edição das Leis Municipais nºs 5.669/2007 e 5.670/2007, que preencham os requisitos previstos na Emenda Constitucional nº 51/2006 e na Lei Nacional nº 11.350/2006, em prestígio ao princípio da segurança jurídica.

10. Saliente-se que o referido aresto foi objeto de ação rescisória julgada extinta, sem resolução de mérito e com trânsito em julgado (...)

12. Desse modo, consoante recentemente asseverado por esta 1ª Câmara Cível, especificamente no Acórdão proferido no bojo dos autos de nº 0081670-51.2008.8.02.0001, a análise da “constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 51/2006, dos artigos 6º ao 9º da Lei Federal nº 11.350/06 e das Leis Municipais

nº 5.669/07 e 5.670/07, bem assim da validade dos processos seletivos simplificados que foram realizados pelo ente municipal nos anos de 1996 e 1999 já se encontra sob o manto da coisa julgada, o que impede nova análise judicial sobre a matéria”.

11. Sob esse prisma, faz-se oportuno repisar a fundamentação lançada no retro mencionado acórdão nº 1.1331/2011.

12. Assim sendo, consigne-se que a Emenda Constitucional nº 51, promulgada em 14 de fevereiro de 2006, que alterou o artigo 198 da Constituição Federal, em especial os parágrafos 4º, 5º e 6º, teve por escopo responder às demandas sociais de saúde pública, geradas pela ineficiência do Estado brasileiro, além de responder aos anseios de despreciação das contratações dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE).

(...)

14. Como se vê, tal modificação possibilitou aos gestores locais do sistema único de saúde a admissão de agentes por meio de processo seletivo público, sob regime jurídico estatutário ou celetista, conforme faculdade do gestor.

15. Além disso, o parágrafo único do artigo 2º da Emenda em questão previu a dispensa de submissão ao processo seletivo público para os profissionais que, na data de promulgação dela, desempenhassem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, desde que tenham sido submetidos a procedimento seletivo anterior.

16. Inegável, por óbvio, ser o concurso público a forma mais democrática e mais justa de contratação de pessoal, uma vez que oferta aos administrados igualdade de oportunidades, bem como seleciona os melhores candidatos obedecendo,

assim, ao princípio da eficiência, que sempre deve estar presente em qualquer ato da administração pública (cf. art. 37, caput da CF/88).

17. Não obstante, em que pese ser a realização prévia de concurso público a regra para admissão de servidores, em casos excepcionais e previstos expressamente pela Constituição da República, pode ser dispensada tal exigência. Isto porque, como o concurso público tem também uma acepção principiológica, pode ser relativizado, em dado contexto, para atender a situações específicas.

18. Nessa perspectiva, nos termos do artigo 37, inciso II, da CF/88, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego. Porém, o próprio inciso que estabelece o concurso público como a regra para admissão de servidores, prevê uma exceção, qual seja, a nomeação para cargos de provimento em comissão.

19. Mais adiante, a própria Constituição, também por obra do constituinte originário, previu, em seu artigo 37, inciso IX, uma segunda hipótese de dispensa do concurso público, estabelecendo a hipótese de contratação temporária.

(...)

20. Há, também na Carta Magna, a chamada regra do “quinto constitucional”, prevista nos artigos 94; 73, §§1º e 2º; 101, parágrafo único; e 104, parágrafo único, por meio do qual se admite o ingresso de advogados e membros do Ministério Público como membros de Tribunais sem a prévia aprovação em concurso público para a magistratura.

21. Portanto, vê-se que não é nenhuma novidade em nosso sistema jurídico, diante de situações peculiares, mitigar-se a exigência de prévia aprovação em concurso público para

ingresso nos quadros da Administração Pública.

22. O que resta saber, então, a meu sentir, é se a modificação introduzida pela Emenda 51/2006 foi ou não razoável, ou seja, se havia ou não alguma situação peculiar a ser protegida por meio da referida emenda.

(...)

32. Percebe-se, portanto, que essa reforma constitucional induz o fim da utilização dos cargos de agentes de saúde de forma eleitoreira, e, conseqüentemente, garante ao Estado a utilização de mão-de-obra experimentada e qualificada. Esta alteração também reconhece os direitos humanos trabalhistas dos agentes, dignificando-os através da formalização de um vínculo com a Administração Pública, pelo aproveitamento das seleções públicas simplificadas anteriormente realizadas como se concurso público fossem.

33. Deste modo, a permissão do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51/2006 tem sua constitucionalidade fundada na necessidade de desprecarização da relação de trabalho dos agentes de saúde, no reconhecimento da dignidade dos trabalhadores, na legitimidade conquistada pela mobilização dos agentes, além da demanda social pela eficiência e continuidade na prestação dos serviços de saúde.

34. Pelo que foi exposto acima, vê-se claramente que também não há ofensa ao princípio da isonomia, uma vez que a Emenda Constitucional, em verdade, concretizou a chamada igualdade material em detrimento da mera igualdade formal -, tratando de forma desigual uma classe de pessoas, mas em função e na estrita medida de suas desigualdades.

35. Pondere-se, ainda, que, no caso dos agentes comunitários de saúde, **não há sequer uma absoluta dispensa de submissão a concurso público, ao contrário das demais hipóteses previstas na Constituição (elencadas alhures), mas**

tão somente uma simplificação do procedimento, estabelecendo-se a necessidade de ser feito um procedimento seletivo, que, a meu ver, constitui-se em modalidade do gênero concurso público. Vale salientar que o próprio inciso II do artigo 37 da CF/88 prevê que o concurso deverá ser realizado “de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego”.

36. Outrossim, no caso dos servidores já em exercício, a determinação é a mesma, pois aqueles que já participaram de processos seletivos anteriores não precisarão mais se submeter a nova seleção. Ou seja, o acesso via concurso, ainda que simplificado, ficou preservado, sendo necessária, apenas, a convalidação da seleção anterior para que seja efetivada a contratação, nos termos da Lei Federal nº 11.350/2006.

37. Reitere-se, por fim, que, ao fixar a tese de julgamento da ADI 5554, operada na data de 25/04/2023, o STF firmou: “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”.

(...)

39. Assim, a Lei 11.350 permite que o município escolha o vínculo dos agentes e, no bojo dos autos, restou claro ter o Município de Maceió tratado os demandantes como seus servidores públicos, tendo a Lei Municipal nº 6.301/2014 submetido-os ao “ao regime de cargos, carreiras e remuneração previsto na Lei Municipal nº 4.974/2000” - Plano Geral de Cargos e Carreiras.

40. Conclui-se, portanto, que os recorrentes demonstraram a legitimidade da pretensão deduzida, de modo que o provimento do recurso para determinar que o

Município de Maceió proceda à inclusão dos recorrentes em seu quadro de servidores para exercerem as atividades concernentes aos agentes de combate às endemias é medida de rigor.

41. Diante disso, impõe-se a necessidade de inversão dos ônus da sucumbência, observada a isenção de custas do ente sucumbente, que fica condenado ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais no mínimo percentual cabível sobre o valor da condenação, a ser apurado em liquidação do julgado/cumprimento de sentença, observando-se os percentuais do art. 85, §3º, CPC.

42. Ante o exposto, voto no sentido de CONHECER do recurso para, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO, reformando a sentença para julgar procedente a pretensão dos autores, deferidos os pedidos de habilitação e desistência, observada a isenção de custas do ente sucumbente, que fica condenado ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais no mínimo percentual cabível sobre o valor da condenação, a ser apurado em liquidação do julgado/cumprimento de sentença, observando-se os percentuais do art. 85, §3º, CPC” (eDOC 151 – ID: 2b267677; grifos nossos)

Cumpre registrar que o entendimento adotado pelo Tribunal de origem encontra-se em sintonia com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.554, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 5.5.2023.

Naquela ocasião, esta Corte reconheceu que a Emenda Constitucional nº 51/2006 instituiu disciplina constitucional específica para os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, ao admitir sua contratação mediante processo seletivo público e atribuir à legislação federal a definição do regime jurídico aplicável à categoria.

Assim, assentou-se que a conversão de empregos públicos em cargos estatutários, prevista pela Lei nº 13.026/2014, não configura afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal, por decorrer de expressa autorização constitucional. Eis a ementa deste precedente:

“Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Agentes de combate às endemias. Lei nº. 13.026/2014. Autorização para transformação de empregos em cargos públicos. 1. Ação direta de inconstitucionalidade em face dos arts. 3º, §§ 1º, 2º, 3º e 5º; 4º, parágrafo único; 5º, caput e parágrafo único; e 6º da Lei nº 13.026/2014, que autorizou a transformação dos empregos públicos criados pela Lei nº 11.350/2006 no cargo de Agente de Combate às Endemias, a ser regido pela Lei nº 8.112/1990. 2. A Emenda Constitucional nº 51/2006 excepcionou a regra do concurso público e tornou possível a admissão dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias mediante processo seletivo público. A disposição teve por objetivo estabelecer procedimento simplificado de contratação, viabilizando a escolha de pessoas legitimadas e reconhecidas pela comunidade destinatária das ações de saúde. 3. A EC nº 51/2006 expressamente atribuiu à lei federal a disciplina sobre o regime jurídico a ser aplicado a esses profissionais, assim como a regulamentação do piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os planos de carreira e a as atividades a serem exercidas. 4. Tendo em vista que a regra do concurso público é aplicável a emprego ou cargo público (art. 31, II, CF), a incidência da exceção constitucional prevista no art. 198, § 4º, da Constituição Federal, incluído pela EC nº 51/2006, é indiferente ao regime jurídico do agente. 5. Pedido julgado improcedente, com a fixação da 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” (ADI 5554, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 05.05.2023 – grifo nosso)

Além disso, relativamente aos profissionais que já exerciam as atividades na data da promulgação da EC nº 51/2006, o parágrafo único de seu art. 2º assegurou a dispensa de submissão a novo processo seletivo público, desde que tivessem sido anteriormente contratados mediante processo de seleção pública promovido ou supervisionado pela Administração Pública. Trata-se justamente da situação reconhecida pelo acórdão recorrido. Confira-se o teor do dispositivo:

“Art 2º Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do § 4º do art. 198 da Constituição Federal, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades de agente comunitário de saúde ou de agente de combate às endemias, na forma da lei, ficam dispensados de se submeter ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição Federal, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de Seleção Pública efetuado por órgãos ou entes da administração direta ou indireta de Estado, Distrito Federal ou Município ou por outras instituições com a efetiva supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação”.

Verifica-se, portanto, que a própria Constituição Federal instituiu

ARE 1578674 / AL

regime jurídico diferenciado para os agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, além de estabelecer regra específica destinada aos profissionais que já exerciam essas atividades quando da promulgação da EC nº 51/2006.

Nesse mesmo sentido, merecem destaque as seguintes decisões monocráticas: RE 1.595.887, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 14.04.2026; e ARE 1.532.390, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 03.02.2025.

Ante o exposto, **nego seguimento** ao recurso (artigo 932, VIII, do CPC, c/c art. 21, §1º, do RISTF) e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixo de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC.

Publique-se.

Brasília, 26 de agosto de 2026.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente