

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 19/01/2026

Aprovação em: 26/01/2026

Publicado em: 26/01/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/regime-juridico-constitucional-dos-agentes-de-combate-a-endemias-e-agentes-comunitarios-de-saude-uma-analise-das-normas-constitucionais-e-legais-que-estabelecem-o-regime-juridico-funcional-e-previdenciario/>

Regime jurídico-constitucional dos Agentes de Combate a Endemias e Agentes Comunitários de Saúde. Uma análise das normas constitucionais e legais que estabelecem o regime jurídico-funcional e previdenciário dos Agentes de Combate a Endemias-ACE e Agentes Comunitários de Saúde-ACS.

WILLIAM DE SOUZA PIMENTEL FERRARI SANTANA

Graduado em Direito pela Universidade Fumec, pós graduado em Advocacia na Fazenda Pública e Procurador Municipal no Município de Santa Luzia/MG.

Resumo

O presente artigo examina o regime jurídico-constitucional aplicável aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE), a partir da evolução normativa que culminou na sua expressa previsão no art. 198 da Constituição Federal e em sua regulamentação por lei federal. Mediante análise dogmático-jurídica de normas constitucionais, legislação infraconstitucional e precedentes relevantes, investiga-se: (i) a forma constitucionalmente adequada de admissão, com ênfase no processo seletivo público e na excepcionalidade prevista pela Emenda Constitucional nº 51/2006, a qual demanda interpretação restritiva por configurar exceção ao princípio do concurso público; (ii) o regime jurídico-funcional delineado pela Lei nº 11.350/2006, que adota, como regra, o regime celetista, sem afastar a possibilidade de opção legislativa local por regime estatutário; e (iii) as repercussões dessa escolha sobre a filiação previdenciária, distinguindo-se as hipóteses de vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Conclui-se pela relevância de escolhas legislativas locais explícitas e tecnicamente consistentes quanto ao regime aplicável, de modo a assegurar previsibilidade, segurança jurídica e efetividade na gestão de carreiras e direitos desses profissionais.

Palavras-Chave: Agentes Comunitários de Saúde (ACS); Agentes de Combate às Endemias (ACE); Regime jurídico-funcional; Processo seletivo público; Regime previdenciário (RGPS/RPPS).

Abstract

This article examines the constitutional legal framework applicable to Community Health Workers (Agentes Comunitários de Saúde – ACS) and Endemic Disease Control Agents (Agentes de Combate às Endemias – ACE), based on the normative evolution that culminated in their express inclusion in Article 198 of the Federal Constitution and in their regulation by federal statute. Through a doctrinal legal analysis of constitutional norms, infra-constitutional legislation, and relevant precedents, the study investigates: (i) the constitutionally appropriate form of admission, with emphasis on the public selection process and on the exception established by Constitutional Amendment No. 51/2006, which requires a restrictive interpretation as it constitutes an exception to the principle of competitive civil-service examinations; (ii) the legal-functional regime set out by Federal Law No. 11,350/2006, which, as a general rule, adopts the CLT labor-law regime, without excluding the possibility of a local legislative choice for a statutory civil-service regime; and (iii) the implications of that choice for social security affiliation, distinguishing between cases linked to the General Social Security Regime (RGPS) and those linked to the Civil Servants' Social Security Regime (RPPS). The article concludes by underscoring the relevance of explicit and technically consistent local legislative choices regarding the applicable regime, in order to ensure predictability, legal certainty, and effectiveness in the management of careers and rights of these professionals.

Keywords: Community Health Workers (ACS); Endemic Disease Control Agents (ACE); legal-functional regime; public selection process; social security regime (RGPS/RPPS).

1. INTRODUÇÃO

Os Agentes de Combate à Endemias-ACE e aos Agentes Comunitários de Saúde-ACS são profissionais de extrema relevância à saúde pública no Brasil, exercendo papel fundamental ao longo da nossa história.

Conforme informações do Ministério da Saúde, o início da trajetória histórica desses relevantes profissionais remonta à década de 1950, com a criação dos primeiros programas de controle de endemias. Entretanto, os referidos profissionais ganharam maior destaque e atenção por parte do Poder Legislativo nas últimas duas décadas que, por meio da Lei nº 10.507, de 10 de julho de 2002, criou a profissão de Agente Comunitário de Saúde. Posteriormente, os ACE e ACS passaram a constar de expressa previsão no Texto Constitucional que, por meio da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, incluiu os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal de 1988. A referida previsão constitucional foi regulamentada no mesmo ano pela Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, a qual, por sua vez, foi objeto de diversas alterações legislativas desde a sua edição.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 120, de 5 de maio de 2022, incluiu os §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 que também tratam dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, especificamente no que diz respeito a temas relacionados à sua remuneração, auxílio financeiro prestado pela União, e direito a aposentadoria especial.

A intensa produção legislativa direcionada aos referidos profissionais, inclusive alcançando-os ao status do seletivo grupo de profissões com expressa previsão constitucional, demonstra, indubitavelmente, a importância, o prestígio e a grande capacidade de articulação política que alcançaram ao longo das últimas décadas, notadamente em razão vários e delicados episódios enfrentados na saúde pública, tais como os frequentes surtos de Dengue, a Emergência de Saúde Pública relacionada ao Zika Vírus e, mais recentemente, a Pandemia de COVID-19.

Em face dessa intensa produção legislativa ocorrida nas últimas duas décadas em relação aos referidos profissionais e sua importância destes no dia-a-dia nas ações e serviços da saúde desenvolvidos pela Administração Pública, faz-se relevante uma análise sobre o regime jurídico funcional e previdenciário aplicável a estas categorias de servidores públicos e as problemáticas que poderão surgir a partir das escolhas realizadas pelo Poder Legislativo.

2. DAS PREVISÕES INSERIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A fim de melhor entender o regime jurídico aplicável aos Agentes de Combate à Endemias-ACE e aos Agentes Comunitários de Saúde-ACS, faz-se necessário iniciar pela análise das previsões estabelecidas na Constituição Federal de 1988. Como dito do tópico introdutório, a Emenda Constitucional nº 51/2006, incluiu os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal de 1988, os quais fazem referência expressa a essas categorias de profissionais.

O § 4º previu que os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. Por sua vez, o §5º, incluído pela Emenda Constitucional nº 51/2006, teve a sua redação posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 63/2010, passando a estabelecer que 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.

Por fim, o §6º do art. 198 previu que, além das demais hipóteses previstas na Constituição Federal para os servidores públicos em geral (art. 41, §1º e art. 169, §4º, ambos da CF/88), o servidor que exerce 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.

Mais recentemente, após a Pandemia de COVID-19, foi editada a Emenda Constitucional nº 120, de 5 de maio de 2022 que acrescentou os §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.

O §7º do art 198, incluído pela Emenda Constitucional 120/2022 previu que o vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias ficará sob responsabilidade da União, cabendo 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. O §8º estabeleceu que 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. O §9º estabeleceu o piso nacional dos vencimentos dos ACE e ACS determinando que não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, valor este que será repassado pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. O §10, por sua vez, fixou outros direitos e garantias aos ACE e ACS ao estabelecer que estes terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade. Por fim, o §11 do art. 198 estabeleceu que 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.

3. DO REGIME JURÍDICO-LEGAL APLICÁVEL AOS ACE E ACS

A lei federal regulamentadora do regime jurídico aplicável aos ACE e ACS, citada pelo §5º do art. 198 da CF/88, é atualmente a Lei Federal nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, a qual passou por diversas alterações ao longo dos anos. A referida lei já inicia em seu art. 2º determinando que o exercício das atividades dos ACE e ACS dar-se-ão mediante vínculo direto entre os referidos agentes e órgão ou entidade da administração direta, autárquica ou fundacional. Tal previsão parece impossibilitar, portanto, que a Administração promova a terceirização das atividades relacionadas aos ACE e ACS, pelo menos no que diz respeito a entidades não integrantes da Administração Direta ou Indireta.

O art. 8º da Lei nº 11.350/2006 estabeleceu que os ACE e ACS submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa. Portanto, a lei federal adotou como regra o regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT,

facultando aos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a adoção de regime jurídico diverso, a saber, o regime jurídico estatutário, mediante opção expressa na legislação local. Se a legislação local for silente, será aplicado o regime da CLT.

Como visto no tópico anterior, o §5º do art. 198 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 63/2010, determinou que lei federal estabeleceria as diretrizes para os planos de carreira. Em observância à referida determinação constitucional, a Lei nº 12.994/2014 incluiu o art. 9º-G à Lei nº 11.350/2006, estabelecendo algumas diretrizes a serem observadas pelos Estados, DF e Municípios quanto da instituição dos planos de carreiras dos ACE e ACS, especialmente no que diz respeito a remuneração paritária entre os ACE e ACS, a definição de metas dos serviços e das equipes, o estabelecimento de critérios de progressão e promoção e a adoção de modelos e instrumentos de avaliação que atendam à natureza das atividades e que assegurem a observância dos princípios da transparência do processo de avaliação, periodicidade, contribuição do servidor para a consecução dos objetivos do serviço, adequação aos conteúdos ocupacionais e às condições reais de trabalho, de forma que eventuais condições precárias ou adversas de trabalho não prejudiquem a avaliação e direito de recurso às instâncias hierárquicas superiores.

O §6º do art. 198 da Constituição Federal estabeleceu a possibilidade de os ACE e ACS perderem o cargo em caso de descumprimento dos requisitos específicos, fixados em lei, para o seu exercício, além das situações já admitidas pelo Texto Constitucional para os servidores públicos em geral. Nesse sentido, o art. 10 da Lei nº 11.350/2006 estabeleceu que a Administração Pública somente poderá rescindir unilateralmente o contrato destes profissionais, de acordo com o regime jurídico de trabalho adotado, na ocorrência de uma das seguintes hipóteses: I – prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT; II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999; IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para a continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas, e; V – no caso do Agente Comunitário de Saúde, na hipótese de não-atendimento o requisito de residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público, conforme disposto no inciso I do art. 6º, ou em função de apresentação de declaração falsa de residência.

Conforme visto acima, o art. 10, inciso I, da Lei nº 11.350/2006 estabelece que a Administração poderá rescindir unilateralmente o contrato de trabalho do ACE e ACS na hipótese de “prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT”.

Entretanto, é importante ressaltar que, caso o Estado, DF ou Município opte pela adoção do regime estatutário aos ACE e ACS, o referido dispositivo da legislação federal deve ser adaptado a essa realidade, de forma a entender possível a exoneração ou demissão do ACE e ACS nas hipóteses em que o Estatuto dos Servidores assim o estabelecer.

Ainda no que diz respeito ao regime jurídico aplicável aos ACE e ACS, é de se destacar a mais recente alteração promovida na Lei nº 11.350/2006, por meio da Lei nº 14.536/2023, a qual incluiu o art. 2º-A, para passar a prever de forma expressa que Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias são considerados profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, para fins do disposto na alínea ‘c’ do inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição Federal.

O referido inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição Federal prevê os casos autorizativos excepcionais de acumulação de cargos públicos, dentre eles aquela hipótese disposta na alínea ‘c’ que permite a acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Portanto, a partir da Lei nº 14.536/2023 cai por terra qualquer dúvida acerca da possibilidade da acumulação de dois cargos de ACE ou ACS, ou um desses cargos com outros cargo público igualmente privativo de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Por fim, não é demais rememorar que o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal- STF, sedimentada no Tema 1081 de Repercussão Geral é no sentido de que as hipóteses excepcionais autorizadoras de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal.

3. FORMA DE ADMISSÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

A Emenda Constitucional nº 51, promulgada em 14 de fevereiro de 2006, em seu art. 2º e seu Parágrafo único, promoveu uma espécie de “dispensa de participação” em novo processo seletivo aos ACE e ACS que foram admitidos até a data da promulgação da referida emenda constitucional, estabelecendo que, após a promulgação daquela emenda constitucional, os ACE e ACS somente poderiam ser contratados na forma do §4º do art 198 da CF/88, qual seja, mediante “processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação”. Vejamos a redação do texto da Emenda Constitucional citada:

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.

Em cumprimento à previsão da Emenda Constitucional nº 51/2006 foi editada a Lei nº 11.350/2006, que estabeleceu no caput do seu art. 9º que a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A fim de concretizar a dispensa de participação em novo processo seletivo referida no parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51/2006, o § 1º do art. 9º da Lei nº 11.350/2006 previu que caberia aos órgãos ou entes da administração direta dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública, para efeito da dispensa referida no parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, considerando-se como tal aquele que tenha sido realizado com observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Portanto, o § 1º do art. 9º da Lei nº 11.350/2006 criou uma “certificação” dos ACE e ACS, para fim de dispensa de submissão 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.

Não obstante o permissivo constitucional e legal, tendo em vista que se trata de uma hipótese que excepciona o princípio do concurso público previsto no art. 37, II, da Constituição Federal, é imperioso que se faça uma interpretação restritiva e literal da previsão do parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51/2006. Nesse sentido, o permissivo constitucional é para que “Os profissionais que, na data de promulgação desta Emenda e a qualquer título, desempenharem as atividades...”. Portanto, o corte temporal para dispensa de participação de novo processo seletivo é

a data da promulgação da Emenda Constitucional nº 51/2006, qual seja, 14 de fevereiro de 2006. Qualquer admissão posterior a essa data deverá ser precedida do necessário processo seletivo público ou concurso público. A certificação permitida de forma excepcional pela EC nº 51/2006 e pela Lei nº 11.350/2006 é aplicável apenas aos servidores admitidos pelos Estados, DF e Municípios até 14/02/2006.

4. REGIME CONSTITUCIONAL-PREVIDENCIÁRIO APLICÁVEL

Como ressaltado nos tópicos anteriores, o art. 8º da Lei nº 11.350/2006 elegeu o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT como regra geral para os ACE e ACS, salvo se, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa. Portanto, caso a legislação local seja silente quanto ao tema ou determine a aplicação do regime celetista aos ACE e ACS, não há dúvidas da vinculação destes ao regime geral de previdência social- RGPS.

Entretanto, caso o ente federativo opte pela aplicação do regime estatutário aos ACE e ACS, inclusive mediante a determinação genérica de aplicação do Estatuto Geral do Servidor Público eventualmente vigente para os demais servidores públicos em geral, os direitos, deveres, proibições, regime disciplinar e, também, o regime previdenciário aplicável aos demais servidores públicos será igualmente aplicável aos ACE e ACS naquilo em que não contrariar as disposições da legislação especial (Lei Federal nº 11.350/2006).

Nesse caso, ainda que possa haver alguma controvérsia a respeito das características e peculiaridades do regime jurídico dos ACE e ACS, tais como a efetividade ou não do cargo, a existência ou não de estabilidade, dentre outras peculiaridades (especialmente para aqueles que ingressaram com dispensa de participação em novo processo seletivo, na forma da EC nº 51/2006), parece não existir fundamento para dúvida a respeito da compatibilidade e possibilidade de vinculação dos referidos servidores ao Regime Próprio de Previdência Social-RPPS, na medida em que a legislação local opte expressamente pela aplicação do regime estatutário.

Importante ressaltar que o Supremo Tribunal Federal-STF, no julgamento da ADI 5554 entendeu pela constitucionalidade das disposições da Emenda Constitucional nº 51/2006, ao prever exceção à regra do concurso público (art. 37, II, da CF/88), concluindo que “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”, senão vejamos a ementa do acórdão:

Ementa: 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 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”. (STF, Tribunal Pleno, ADI 5554, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Julgamento: 25/04/2023, Publicação: 05/05/2023).

De igual forma, o mesmo STF, no julgamento do Tema 1132 de Repercussão-Geral (RE 1.279.765), no qual foi objeto de análise a legislação do Município de Salvador que vinculou os ACE e ACS ao regime estatutário próprio, não sinalizou a existência de nenhuma inconstitucionalidade na referida opção legislativa municipal. Por oportuno, vejamos a ementa do referido julgado:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1132. PISO SALARIAL NACIONAL DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS – PREVISTO NO ART. 198, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 63/2010 E 120/2022, E INSTITuíDO PELA LEI 12.994/2014 – AOS SERVIDORES ESTATUTÁRIOS DOS ENTES SUBANCIONAIS. CABE À UNIÃO ARCAR COM O ÔNUS DA DIFERENÇA ENTRE O PISO NACIONAL E A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ALCANCE DA EXPRESSÃO PISO SALARIAL. ATÉ O ADVENTO DA LEI 9.646/2022, A EXPRESSÃO “PISO SALARIAL” PARA OS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS CORRESPONDE À REMUNERAÇÃO MÍNIMA, CONSIDERADA, NOS TERMOS DO ART. 3º, INCISO XIX, DA LEI MUNICIPAL 8.629/2014, SOMENTE A SOMA DO VENCIMENTO DO CARGO E DA GRATIFICAÇÃO POR AVANÇO DE COMPETÊNCIAS.

(...)

3. O Município de Salvador, dentro da competência que lhe conferiu a Constituição Federal (art. 18, caput, art. 29, caput, art. 30, I e III, e art. 60, § 1º, II, a e c, § 4º, I), e autorizado pelo art. 8º da Lei Federal 11.350/2006, editou a Lei Municipal 7.955/2011, para vincular os agentes de saúde e de combate às endemias ao regime estatutário próprio e, por meio da Lei Municipal 8.629/2014, fixou a remuneração mínima inicial como sendo o vencimento do cargo acrescido da gratificação por avanço de competência, a qual é paga em caráter geral e permanente a toda a categoria. 4. Logo, não se vislumbra o descumprimento da lei federal, tampouco descompasso com os preceitos do art. 198, § 5º, da CARTA MAGNA. Não é o nomen iuris que define o conteúdo da verba salarial, e sim a função que ele exerce na composição da remuneração. Se todos da categoria ingressam no cargo recebendo vencimento mais gratificação genérica, desvinculada das condições de trabalho específicas de cada servidor e dos seus méritos individuais, tal retribuição pecuniária cumpre a função de piso salarial predisposta na norma constitucional, ainda que nomeada como remuneração mínima. 5. Esse entendimento prestigia o pacto federativo e a autonomia dos entes subnacionais. A própria Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do Princípio da Predominância do Interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 6. Por meio da Lei 9.646/2022, o Município de Salvador, apesar de ter mantido os Agentes Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias vinculados ao regime estatutário, aderiu à EC 120/2022, com efeitos financeiros a partir de 1º de dezembro de 2022, que estabeleceu que o vencimento inicial do cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde e de Agente de Combate às Endemias não será inferior a 02 (dois) salários mínimos, e que os servidores ativos do Grupo Agentes de Saúde não fazem jus à Gratificação de Periferia ou Local de Diffícil Acesso, Gratificação por Avanço de Competências e Gratificação de Incentivo à Qualidade e Produtividade dos Serviços de Saúde. 7. Nesse contexto, até o advento da Lei municipal 9.646/2022, a expressão “piso salarial” para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias corresponde à remuneração mínima, considerada, nos termos do art. 3º, inciso XIX, da Lei 8.629/2014, somente a soma do vencimento do cargo e da gratificação por avanço de competências. 8. Parcial provimento do Recurso Extraordinário. Tese de repercussão geral para o Tema 1132: I – É constitucional a aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, instituído pela Lei 12.994/2014, aos servidores estatutários dos entes subnacionais, em consonância com o art. 198, § 5º, da Constituição Federal, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais 63/2010 e 120/2022, cabendo à União arcar com os ônus da diferença entre o piso nacional e a legislação do ente municipal; II – Até o

advento da Lei 9.646/2022, a expressão “piso salarial” para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias corresponde à remuneração mínima, considerada, nos termos do art. 3º, inciso XIX, da Lei 8.629/2014, somente a soma do vencimento do cargo e da gratificação por avanço de competências. (STF, Tribunal Pleno, RE 1279765, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 19/10/2023, Publicação: 19/02/2024).

Ainda que inexistente caráter vinculante, importante também mencionar o entendimento externado pelo Ministério de Previdência Social-MPS, por meio da Nota Informativa SEI nº 70/2024/MPS, o qual concluiu pela vinculação dos ACE e ACS ao Regime Próprio de Previdência Social-RPPS quando adotado o regime estatutário para estes e existente Regime Próprio no Ente Federado, instituído até a Emenda Constitucional nº 103/2019, nos seguintes termos:

“Diante do exposto, conclui-se que:

I – Os ACS e ACE são admitidos diretamente pelos entes federativos por processo seletivo público para ingresso, em caráter permanente, em empregos ou cargos públicos, se a lei do ente assim estabelecer.

II – Para a filiação previdenciária dos ACS e ACE, se aplicam as seguintes regras:

a) Enquanto empregados públicos regidos pela CLT, e no período em que assim permanecerem, são filiados obrigatoriamente ao RGPS (art. 40, § 13 da CF), filiação aplicável também aos que ocuparam funções públicas e aos que não foram admitidos por processo seletivo conforme o art. 9º da Lei nº 11.350/2006.

b) Somente se filiam ao RPPS existente no ente no período em que titularizarem cargos efetivos, que são permanentes e regidos pelo estatuto, nos quais ingressaram regularmente por meio de seleção pública (art. 40, caput e art. 198, § 4º da CF e art. 2º da EC 51).

(...)”.

Por fim, destacamos que esse mesmo Ministério de Previdência Social-MPS já tinha expedido anterior manifestação no mesmo sentido através da Nota Técnica nº 09/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, oportunidade em que se consignou que “Na hipótese de contratação de ACS e de ACE sob o regime estatutário, com provimento em cargo efetivo, amparado por RPPS instituído pelo ente político, não vemos por que fundamento jurídico não lhes assistiria o direito, como aos demais servidores titulares de cargo efetivo, de estar filiado a regime próprio de previdência social”.

5. CONCLUSÃO

Diante do panorama examinado, conclui-se que o regime jurídico-constitucional dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) foi progressivamente densificado por sucessivas intervenções normativas, refletindo não apenas a relevância dessas categorias para a saúde pública, mas também a sua crescente centralidade no desenho institucional do Sistema Único de Saúde. A constitucionalização operada a partir da Emenda Constitucional nº 51/2006 — e aprofundada pelas alterações posteriores, especialmente no tocante ao piso, à política remuneratória e à corresponsabilidade financeira da União — delimitou parâmetros mínimos e vinculantes, sem eliminar, contudo, espaços relevantes de conformação legislativa infraconstitucional e local.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 11.350/2006 estruturou um modelo que, ao mesmo tempo em que reforça o vínculo direto com a Administração e adota, como regra, o regime celetista, permite que Estados, Distrito Federal e Municípios elejam regime diverso por legislação própria, o que repercute diretamente em temas sensíveis como deveres funcionais, hipóteses e procedimentos de desligamento, diretrizes de carreira e, sobretudo, filiação previdenciária. Nesse contexto, a opção do legislador local pelo regime estatutário (quando presente) tende a atrair, naquilo que não colidir com a legislação especial (Lei nº 11.350/2006), a incidência das regras gerais aplicáveis aos servidores titulares de cargo efetivo, inclusive sob o enfoque previdenciário.

Quanto à forma de admissão, a excepcionalidade estabelecida pela Emenda Constitucional nº 51/2006 — notadamente a dispensa de submissão a novo processo seletivo em hipóteses específicas — deve ser interpretada de modo estrito e teleologicamente compatível com o princípio do concurso público, sobretudo em razão do recorte temporal objetivo fixado na própria norma constitucional e das exigências de “certificação” previstas na legislação regulamentadora. Essa leitura se impõe como condição de coerência do sistema e de preservação da segurança jurídica, evitando ampliações indevidas de exceções constitucionais, de forma a evitar ou reduzir potenciais controvérsias administrativas e judiciais.

Por fim, as inovações promovidas pela Emenda Constitucional nº 120/2022 — ao estabelecer piso nacional, prever aposentadoria especial e adicional de insalubridade, além de disciplinar o financiamento federal e a não inclusão dos repasses no limite de despesa com pessoal — reforçam a lógica de valorização dessas carreiras e de repartição federativa de responsabilidades, mas também ampliam o dever de harmonização normativa entre a disciplina constitucional, a lei federal e as escolhas locais quanto ao regime jurídico-funcional e previdenciário. Nessa linha, recomenda-se que os entes federativos, ao regulamentarem a matéria, explicitem com precisão o regime adotado, as consequências funcionais e previdenciárias correspondentes e os instrumentos de gestão de

carreira, de modo a conferir previsibilidade normativa e segurança jurídica na aplicação da legislação.

Referências Bibliográficas

BRASIL. LEI N° 10.507, DE 10 DE JULHO DE 2002. Cria a Profissão de Agente Comunitário de Saúde e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10507.htm>. Acesso em: 15/01/2026.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Trajetória Histórica do ACE no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svs/saude-ambiental/ace/linha_tempo_ace.jpg>. Acesso em: 13/01/2026.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15/01/2026.

BRASIL. LEI N° 11.350, DE 5 DE OUTUBRO DE 2006. Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11350.htm>. Acesso em: 15/01/2026.

BRASIL. LEI N° 12.994, DE 17 DE JUNHO DE 2014. Altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, para instituir piso salarial profissional nacional e diretrizes para o plano de carreira dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12994.htm>. Acesso em: 15/01/2026.

BRASIL. LEI N° 14.536, DE 20 DE JANEIRO DE 2023. Altera a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, a fim de considerar os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias como profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, para a finalidade que especifica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14536.htm>. Acesso em: 15/01/2026.