



Processo Eletrônico nº 3274/2024-TC (PLENO)

Interessado: Prefeitura Municipal de Coronel João Pessoa

Assunto: Consulta

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE DO CONSULENTE. REQUISITOS FORMAIS ATENDIDOS. **CONHECIMENTO. MÉRITO.** AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE (ACS) E AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS (ACE). INGRESSO POR PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. ART. 198, §4º, DA CF/88. REGRA. REGIME JURÍDICO FUNCIONAL CELETISTA E REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA (RGPS). ADOÇÃO DO REGIME JURÍDICO FUNCIONAL ESTATUTÁRIO. VIABILIDADE MEDIANTE PREVISÃO LEGAL. ART. 8º DA LEI 11.350/2006. POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (RPPS), SE JÁ INSTITUÍDO. EXCEPCIONALIDADE E PECULIARIDADE DA MATÉRIA QUE AFASTA A INCIDÊNCIA DO TEMA 1254. COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. REGRAS APLICÁVEIS. DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL.

- A lei local poderá vincular os cargos de ACS e ACE ao regime jurídico funcional estatutário, nos termos autorizados pela parte final do art. 8º da Lei nº 11.350/2006, não se aplicando a eles, nesse caso, ante a excepcionalidade e peculiaridade que circundam a matéria, o Tema de Repercussão Geral 1254 do STF (RE 1426306).
- A lei local poderá estender aos ACS e ACE admitidos por processo seletivo público, nos termos do art. 198, §4º, da CF/88, e vinculados ao regime funcional estatutário, o regime próprio de previdência social já instituído pelo ente subnacional.
- Na ausência de previsão legal atribuindo o regime estatutário aos ACS e ACE, aplica-se o regime celetista e, em consequência, a filiação deve ser necessariamente junto ao RGPS.
- Às contribuições previdenciárias recolhidas ao RGPS pelos ACS e ACE que venham posteriormente se filiar ao RPPS, aplicam-se as regras sobre compensação financeira dispostas na



Lei nº 9.796, de 1999, no Regulamento nº 10.188, de 2019, e na Portaria MTP nº 1.467/2022.

- Não se faz possível antever as situações passíveis de compensação previdenciária em sede de Consulta, que tem caráter vinculativo, notadamente porque se trata de matéria sob regência do Ministério da Previdência.
- Nos termos do §10, do art. 198, da CF/88, os ACS e ACE fazem jus à aposentadoria especial, observados os requisitos constitucionais e legais para seu implemento, conforme o regime de previdência a que estejam vinculados.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada em 19/07/2024, por Maria de Fátima Alves da Costa, na qualidade de Prefeita Municipal de Coronel João Pessoa/RN, em que indaga sobre **regime de previdência dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias**, nos seguintes termos:

Pergunta 01 – Podem os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias que foram investidos nesses cargos com fundamento no art. 198, §4º, da CRFB/1988 serem filiados ao RPPS local?

Pergunta 02 – Pode o RPPS local aceitar filiação dos Agentes comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias, investidos nos termos do art. 198, §4º, da CRFB/1988?

Pergunta 03 – São devidas ao RPPS local as contribuições já pagas por Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias investidos nos termos do art. 198, §4º, da CRFB/1988?

Pergunta 04 – Pode o RPPS local aposentar Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias que foram investidos nesses cargos conforme o art. 198, §4º, da CRFB/1988?



Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica emitiu o Parecer nº 353/2024-CJ/TC (evento 07), em que propõe conhecer e responder à Consulta, nos seguintes termos:

Em relação ao primeiro quesito:

Resposta: Sim. Desde que sejam investidos por meio de concurso público (sic); processo seletivo anterior à EC 51/2006; ou processo seletivo público (sic) disposto no art. 198, §4º, da CRFB/1988, e desde que seus empregos tenham sido transformados em cargos públicos por intermédio de lei, além de que tenha havido transposição legal de regimes, é possível que os agentes comunitários de saúde e também os agentes de endemia sejam filiados ao RPPS local, caso exista regime próprio instituído pelo Município para todos os servidores públicos, até o ano de 2019, em atenção à Emenda Constitucional 103/2019.

Em relação ao segundo quesito:

Resposta: o Regime Próprio de Previdência local só pode aceitar a filiação dos Agentes comunitários de Saúde e dos Agentes de Endemias, caso eles tenham prestado concurso público (sic); participado de processo seletivo (art. 2º, parágrafo único, da EC 51/2006); ou participado de processo seletivo público (sic) (na forma do artigo 198, §4º, da CF/88), respeitadas as condições de que seus empregos tenham sido transformados em cargos, na forma da lei, além de que tenha havido transposição legal de regimes, sem esquecer que a instituição do RPPS deve ter ocorrido antes da EC 103/2019.

Em relação ao terceiro quesito:

Resposta: Tendo em vista a competência e legislação especial, só o caso concreto dirá sobre a possibilidade de serem compensadas as contribuições anteriores já vertidas ao regime geral de previdência social, não cabendo ao TCE/RN, em sede abstrata de consulta, debruçar-se sobre a peculiaridade da resposta, sob pena de o gestor vir a entender que ela possa valer como espécie de título impositivo geral contra o órgão previdenciário nacional.

Em relação ao quarto quesito:



Resposta: Ressalvada a hipótese em que os agentes comunitários de saúde e de combate a endemias foram investidos por meio de concurso público (sic), situação na qual de partida já estariam ocupando um cargo público, entendo que eventuais aposentadorias vinculadas ao Regime Próprio Local estarão condicionadas à verificação dos seguintes requisitos:

I. forma de investidura dos agentes:

- processo seletivo (situações anteriores à EC 51/2006, em cumprimento à ressalva estabelecida pelo artigo 2º, parágrafo único, da destacada emenda constitucional);
- processo seletivo público (art. 198, §4º, da CF/88 c/c ADI 5554);

II. Transformação legal de emprego em cargo público;

III. Transposição legal de regime celetista para estatutário;

IV. Instituição de Regime Próprio de Previdência Social anteriormente à EC 103/2019.

Por sua vez, na mesma toada, o Ministério Público de Contas exarou Parecer em 11/12/2024 (evento 15), da lavra do Procurador-Geral Luciano Silva Costa Ramos, opinando pelo conhecimento da Consulta, com a seguinte proposta de respostas:

Em relação ao primeiro quesito:

Resposta: Os agentes comunitários de saúde (ACS) e agentes de combate às endemias (ACE) podem ser filiados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) local, desde que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos: ingresso regular no cargo público efetivo (por concurso público, processo seletivo público, conforme o art. 198, § 4º, da Constituição Federal, ou seleção pública supervisionada, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da EC nº 51/2006); transformação formal dos empregos públicos em cargos efetivos mediante lei que atenda aos critérios de criação e estruturação de cargos públicos, observando nomenclatura, atribuições, remuneração e quantitativo; e instituição do RPPS antes da promulgação da EC nº 103/2019.



Em relação ao segundo quesito:

Resposta: O RPPS local deve aceitar a filiação de ACS e ACE, investidos nos termos do art. 198, § 4º, da Constituição, quando preenchidos os requisitos constitucionais e legais para a titularidade de cargo público efetivo e a adoção do regime estatutário, conforme descrito na resposta ao primeiro quesito. Além disso, a legislação local deve respeitar o limite de responsabilidade fiscal e assegurar a sustentabilidade financeira e atuarial do regime próprio.

Em relação ao terceiro quesito:

Resposta: As contribuições previdenciárias realizadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pelos ACS e ACE enquanto vinculados ao regime celetista não podem ser automaticamente redirecionadas ao RPPS local. No entanto, a transformação do vínculo para o regime estatutário e a filiação ao RPPS obrigam o ente público a instaurar o procedimento de compensação financeira entre os regimes previdenciários, conforme a Lei nº 9.796/1999 e a Portaria MTP nº 1.467/2022. Esse procedimento visa garantir a transferência de responsabilidade previdenciária entre o RGPS e o RPPS, de forma a preservar a legalidade e o equilíbrio financeiro dos regimes envolvidos.

Em relação ao quarto quesito:

Resposta: Os ACS e ACE podem se aposentar pelo RPPS local, desde que preencham os seguintes requisitos: ingresso regular no cargo público efetivo (por concurso público, processo seletivo público ou seleção pública supervisionada); transformação formal de seus empregos em cargos públicos efetivos mediante lei que institua o regime estatutário, atendendo às exigências legais; instituição do RPPS antes da promulgação da EC nº 103/2019; e cumprimento de todos os critérios constitucionais e legais para aposentadoria, incluindo tempo de contribuição e idade mínima. Adicionalmente, deve-se considerar que os agentes admitidos por processo seletivo público após a EC nº 51/2006 não possuem estabilidade, sendo necessário diferenciar essas situações para assegurar a legalidade e a sustentabilidade do regime previdenciário.

É o relatório. Passo a votar.



FUNDAMENTAÇÃO

I – Do conhecimento da Consulta

Conforme as normas de regência deste Tribunal de Contas, o conhecimento da Consulta requer o atendimento de requisitos com vistas a preservar as características deste instrumento, que se presta a solucionar as dúvidas interpretativas dos jurisdicionados em matéria de controle externo, por meio de respostas com caráter normativo, sem natureza de assessoramento, tampouco de pré-julgamento.

Como evidenciado nos Pareceres da CONJU e do MPC, os quesitos da Consulta em análise atendem aos parâmetros para sua análise de mérito.

De fato, a peça encontra-se subscrita por autoridade legitimada – Chefe de Poder Executivo municipal (art. 103, I, da LCE 464/2012 e art. 317, I, do RITCE) –, além de incidir sobre matéria de controle externo, formulada como quesitos, de forma objetiva e com clareza.

Em razão disso, conheço dos quesitos da Consulta, seguindo com a apreciação de mérito.

II – Mérito. Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias. Ingresso por processo seletivo público. Art. 198, §4º, da CF/88. Regra. Regime jurídico funcional celetista e regime geral de previdência. Possibilidade de adoção do regime jurídico funcional estatutário mediante previsão legal. Hipótese que possibilita a vinculação, também mediante autorização legal, ao regime próprio de previdência, quando existente. Compensação previdenciária. Regras aplicáveis. Direito à aposentadoria especial.



As dúvidas do Consultante reportam-se ao regime previdenciário a que se vinculam os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e os Agentes de Combate às Endemias (ACE) investidos nos termos do art. 198, §4º, da Constituição Federal, que assim disciplina:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

.....
§ 4º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 51, de 2006) (Destaque acrescido)

Como se observa, o legislador constituinte derivado excepcionou a regra do concurso público para permitir aos referidos Agentes a admissão no serviço público mediante processo seletivo público.

Em razão disso, exsurge o questionamento sobre a possibilidade de vinculação ao regime próprio de previdência dos ACS e ACE à luz do que fixou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Tema de Repercussão Geral 1254 do STF (*Leading case* RE 1426306), a saber:

Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios. (Destaque acrescido)

Pois bem.

De início, importante delimitar que a dúvida recai somente em relação aos Agentes Comunitários de Saúde e aos Agentes de Combate às Endemias investidos nos termos do art. 198, §4º, da Constituição Federal.



Como bem anotado nos Pareceres da CONJU e do MPC, é possível outras hipóteses de contratação, tais como o próprio concurso público de que trata o art. 37, II, da CF/88, bem como a contratação temporária na hipótese taxativa de combate a surtos epidêmicos, conforme art. 37, IX, da CF/88, e art. 16 da Lei Nacional nº 12.994/2014, que alterou a Lei Nacional nº 11.350/2006.

É importante considerar, ainda, a regra de transição contemplada na Emenda Constitucional nº 51, de 2006, a saber:

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. (Destaque acrescido)

Sobre a hipótese autorizada acima, a Lei nº 11.350, de 2006, disciplinou:

Art. 9º 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**.

§ 1º Caberá 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 referidos no caput.** [\(Renumerado do Parágrafo único pela Lei nº 13.342, de 2016\)](#)

§ 2º O tempo prestado pelos Agentes Comunitários de Saúde e pelos Agentes de Combate às Endemias enquadrados na condição prevista no § 1º deste artigo, independentemente da forma de seu vínculo e desde que tenha sido efetuado o devido recolhimento da contribuição previdenciária, será considerado **para fins de concessão de benefícios e contagem recíproca pelos regimes previdenciários.** [\(Incluído pela Lei nº 13.342, de 2016\)](#) (Destques acrescidos)

Feita essa distinção inicial quanto às possibilidades de admissão pública dos ACS e ACE, é importante ter em conta o que atualmente se encontra estabelecido quanto ao **regime jurídico funcional** a eles aplicável.

O art. 198 da CF/88 assim estabelece em seu §5º:

Art. 198.....

§ 5º **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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 63, de 2010) (Destaque acrescido)

Em cumprimento ao comando constitucional acima evidenciado, a Lei nº 11.350, de 2006 assim dispôs sobre o regime jurídico funcional:

Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4º do art. 198 da Constituição, **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.** (Destaque acrescido)

Ao tratar da constitucionalidade da Lei Federal nº 13.026/2014 – que autorizou, no âmbito da União, a transformação

dos empregos públicos criados pela Lei nº 11.350, de 2006, no cargo de Agente de Combate às Endemias, a ser regido pela Lei nº 8.112/90 -, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se nos seguintes termos:

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 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, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-05-2023 PUBLIC 05-05-2023) (Destques acrescidos)

Como se percebe, o STF referendou a possibilidade de regime jurídico estatutário aos agentes admitidos por processo seletivo público, desde que assim previsto pelo legislador ordinário.

Portanto, afirma-se, sem laivo de dúvida, que a regra é a aplicação do regime funcional trabalhista, a ensejar a vinculação ao Regime Geral de Previdência Social. Não obstante, é possível que os entes subnacionais estabeleçam por lei em sentido formal a aplicação de regime estatutário aos ACS e aos ACE.

Nesse ponto, a par do regime funcional aplicável à categoria de servidores em comento – o qual, como visto, pode ser celetista ou estatutário, conforme tenha disciplinado o respectivo ente –, urge perquirir sobre o regime previdenciário aplicável à espécie.

De fato, é sabido que, em regra, aplica-se o RPPS aos servidores efetivos, sendo estes os aprovados por meio de concurso público, na forma do artigo 37, inciso II, da CF/88. Nessa linha é, inclusive, o entendimento consagrado no Tema 1254 de Repercussão Geral do STF.

Não obstante, no caso em apreço quis o Poder Constituinte derivado **excecionar o princípio do concurso público** quando autorizou aos gestores locais do sistema único de saúde a admissão de *“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”*, consoante disciplina o referido §4º, do artigo 198, da CF/88.

Destacou expressamente sobre tal exceção ao concurso público, inclusive, o Excelentíssimo Ministro Roberto Barroso em seu voto, nos autos da aludida ADI 5554, cujo excerto colaciono abaixo:

14. Nesse cenário, **não** há que se falar em **inconstitucionalidade** decorrente da transformação de empregos em cargos públicos. 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. Ao estabelecer exceção constitucional à regra do concurso público, a EC nº 51/2006 não vedou ou determinou a adoção de regime jurídico específico, cabendo ao legislador a **opção** pelo regime celetista ou estatutário. (grifos acrescidos)

Com isto, **entendo que a excepcionalidade e a peculiaridade inerentes às funções desempenhadas por essas categorias de servidores** – em relação à qual, especialmente, após o enfrentamento da Pandemia do COVID-19, recebeu maior resguardo jurídico – **requer que se interprete que a exceção ao princípio do concurso público, prevista no artigo 198, §4º, da CF, afasta a incidência do Tema 1254 de Repercussão Geral do STF aos servidores em tela**, de forma a permitir a respectiva vinculação ao RPPS correspondente, mediante o preenchimento dos requisitos a seguir delineados.

Tal compreensão alinha-se à Nota Informativa SEI nº 70/2024/MPS, emitida pelo Ministério da Previdência Social, com o propósito de orientar “os entes federativos que instituíram Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para seus servidores titulares de cargos efetivos acerca da forma de admissão, do regime jurídico laboral e o previdenciário dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate a Endemias.”

Assim expôs o Órgão Previdenciário:

12. O regime previdenciário aplicável ao Agente Comunitário de Saúde ou do Agente de combate a Endemias será decorrência da vinculação ao regime laboral (celetista ou estatutário) e das condições de sua admissão. Nos períodos em que o ente adotar o regime da CLT para esses profissionais, a filiação será ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), visto que o § 13 do art. 40 da CF, inserido pela EC nº 20/1998, determina a vinculação obrigatória a esse regime do ocupante de emprego público. A exceção julgada constitucional pelo STF quanto aos ACS e ACE se referiu à forma de ingresso em emprego público ou em cargo público efetivo (que pode se dar ambas por processo seletivo). Por isso, no período em que for adotado o regime de emprego público, da CLT, a filiação ao Regime Geral é obrigatória. Consequentemente, **não poderá haver filiação ao RPPS desses empregados sem a mudança para o regime jurídico**



estatutário, que pode ocorrer com a transformação, em lei, dos empregos em cargos públicos efetivos, desde que o ingresso em emprego tenha ocorrido por seleção prévia em conformidade com as normas vigentes e que o ente federativo tenha instituído regime próprio até a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

13. Além disso, não são filiados ao RPPS os ACS e ACE no período em que ocuparam funções, bem como os que não ingressaram por processo seletivo de acordo com o art. 2º, parágrafo único da EC 51/2006 e art. 9º da Lei nº 11.350/2006, porque não poderão ser caracterizados como titulares dos cargos que ocupam. Segundo o § 1º do art. 9º da Lei, caberá aos entes certificar, em cada caso, a existência de anterior processo de seleção pública em conformidade com as novas regras, para efeito da dispensa de novo processo.

14. Se o ente adotar, por lei, o regime estatutário para os ACS e ACE, ingressados regularmente, e possuir regime próprio para os seus servidores, esses agentes serão **obrigatoriamente filiados** a esse regime previdenciário, pois a admissão em caráter permanente, por estatuto, de acordo com as normas estabelecidas, representa a titularidade do cargo. A respeito, o art. 3º da Portaria MTP nº 1.467/2022, em decorrência do art. 1º, V da Lei nº 9.717/1998 e do *caput* do art. 40 da Constituição Federal, conjugado com o parágrafo 13 desse artigo, prevê que o RPPS oferecerá cobertura exclusiva a todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo. **O ente não tem autonomia para filiar ao RGPS (afastando do RPPS) apenas os ACS e ACE se esse regime estiver vigente para os demais servidores efetivos apenas porque a forma de ingresso foi diferenciada.**

Tratou-se, ainda, sobre a não incidência do Tema de Repercussão Geral 1254 do STF, ao fundamento de que “essa tese não se aplica, nem direta, nem indiretamente, aos ACS e ACE, visto que a situação tratada no processo representativo da controvérsia, o RE 1426306, não se equipara com a singular situação jurídica conferida a esses agentes.”

De fato, como explicitado acima, são situações distintas. Naquele precedente vinculante, o substrato fático refere-se a servidores que ingressaram na Administração Pública sem prévia admissão por concurso público. Assim, não podem ser reconhecidos como servidores efetivos, o que lhes exclui o vínculo com o RPPS.

Ao passo que, em relação aos ACS e ACE, na hipótese do art. 198, §4º, da Constituição Federal, há ingresso por processo



seletivo público e a possibilidade de lei estabelecer o vínculo estatutário, como já referendado pelo STF na ADI 5554.

Como bem destacado na Nota Informativa SEI nº 70/2024/MPS, o voto do Relator da ADI 5554 realçou tal diferença, vejamos:

8. De fato, o Supremo Tribunal Federal admite a transformação de empregos públicos em cargos de provimento efetivo decorrente de alteração do regime jurídico do quadro de pessoal, desde que atendida a exigência de prévio concurso público. (...)

9. Entendo, contudo, que tais precedentes foram firmados à luz de **situações fáticas substancialmente diversas** da hipótese dos presentes autos.

10. A regra contida no art. 37, II, da Constituição aplica-se para ambos os regimes jurídicos de contratação para Administração Pública, ou seja, a submissão a concurso público é exigida para a investidura de cargo e de emprego público. O entendimento acima mencionado refere-se a situações nas quais leis municipais ou estaduais - comumente para atender à exigência de criação de regime jurídico único, contida na redação original do art. 39 da Constituição - transformaram o regime de trabalho celetista em estatutário, **abrangendo, inclusive, servidores que ingressaram antes da Constituição de 1988, sem prévia submissão a concurso público.**

11. **A hipótese em análise é diversa.** Trata-se de analisar a constitucionalidade do regime de contratação diferenciada dos agentes comunitários de combate a endemias, criado pela Emenda Constitucional nº 51/2006. De fato, a referida emenda 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.

Todavia, reputo pertinente realçar um ponto distintivo acerca do posicionamento adotado pela Nota Informativa SEI nº 70/2024/MPS do Ministério da Previdência, no que se refere à pretensa obrigatoriedade de filiação ao RPPS dos ACS e dos ACE nas condições ora descritas.

Registro que não desconheço que outros Tribunais de Contas vêm adotando a mesma linha de interpretação, como é o



caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco¹ e do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará².

Não obstante, em que pese se tratar de uma lógica natural a associação do cargo público ao RPPS, em verdade, do

¹ AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 51/2006. SELEÇÃO PÚBLICA SIMPLIFICADA. CONTINUIDADE DO VÍNCULO SOB ROUPAGEM PERMANENTE, NÃO TRANSITÓRIA. LEI FEDERAL Nº 11.350/2006. **EM REGRA: EMPREGO PÚBLICO E REGIME PREVIDENCIÁRIO GERAL. IMPRESCINDIBILIDADE DE LEI LOCAL PARA INSTITUIÇÃO DE VÍNCULO EFETIVO. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGO PÚBLICO. REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. CONTAGEM RECÍPROCA. PARIDADE ENTRE PROVENTOS E VENCIMENTOS. CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS.**

1. A Emenda Constitucional nº 51/2006, e a legislação infraconstitucional que a regulamentou (notadamente, a Lei nº 11.350/2006) veio, a um só tempo, reparar uma lacuna que de há muito afligia o setor de saúde básica e, também, prestar o devido reconhecimento aos profissionais que fazia tempo se dedicavam aos serviços comunitários de saúde e ao combate às endemias, sem a devida segurança jurídica.

2. Inexistindo lei local que institua o vínculo efetivo, incidirá a regra geral preconizada pela Lei Federal nº 11.350/2006, ficando submetidos os profissionais em tela ao regime celetista, e, por conseguinte, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

3. Nos casos em que a legislação municipal estabeleça a continuidade sob o vínculo estatutário, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias passarão a integrar o regime previdenciário próprio dos servidores efetivos. (...)

(TCE/PE – Acórdão nº 1030/2023 - Processo 22100853-6 – Relator Conselheiro Substituto Ruy Ricardo Harten - Sessão 05/07/2023)

² PESSOAL. APOSENTADORIA. CACHOEIRA DO ARARI. HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DO ART. 659 DO REGIMENTO INTERNO. ANÁLISE SIMPLIFICADA. CARGO DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAL ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 51/2006. SUBMISSÃO A PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. PORTARIA DE EFETIVAÇÃO NO CARGO. DISPENSA DE REALIZAÇÃO DE NOVO PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. APLICAÇÃO DO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 51/2006. **LEI MUNICIPAL N. 094/2012. CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. REGIME ESTATUTÁRIO. POSSIBILIDADE. ADI 5.554. PREVISÃO DE FILIAÇÃO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. INCONSISTÊNCIA LEGISLATIVA. SERVIDORES EFETIVOS DEVEM SER FILIADOS AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA QUANDO EXISTENTE. DETERMINAÇÃO DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PORTARIA N. 1.467/2022 E NOTA INFORMATIVA SEI N. 70/2024 DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO PARA O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 40, § 1º, III, B E 201, § 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DA DECLARAÇÃO DE NÃO ACUMULAÇÃO DE CARGOS E PROVENTOS. INOBSERVÂNCIA DO ART. 6º, X DO ANEXO II da RESOLUÇÃO N. 18/2018/TCMPA. POSSIBILIDADE DE DE INSERÇÃO APÓS DECISÃO. REGISTRO. DETERMINAÇÃO.**

1 - É possível a previsão de regime estatutário aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias, mesmo que submetidos a processo seletivo simplificado e não a concurso público, tendo em vista a exceção constitucional criada pela Emenda Constitucional n. 51/2006 e entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 5.554.

2 - É constitucional o vínculo do ex servidor com a Administração Pública municipal, decorrente de procedimento administrativo de efetivação, em razão do cumprimento dos requisitos do art. 2º parágrafo único da emenda Constitucional n. 51/2006 e Lei Municipal n. 17.418/2010.

3- A filiação ao regime próprio de previdência de Cachoeira do Arari é consequência da aprovação em processo seletivo e submissão ao regime estatutário, nos termos do art. 40, caput e §13 da Constituição Federal e Portaria n. 1.467/2022 e Nota Informativa SEI n. 70/2024 do Ministério da Previdência Social.

(TCM/PA – Acórdão nº 46.880 - Processo 2020.30814-00 – Relator Conselheiro Substituto José Alexandre Cunha - Sessão Eletrônica 17 a 21 de março de 2025).



ponto de vista técnico-jurídico, está-se perante uma **faculdade** disponibilizada ao respectivo ente, que pode editar uma lei definindo que os referidos cargos são regidos pelo regime jurídico funcional estatutário e, ainda assim, mantê-los vinculados ao RGPS, até porque nem todos os municípios possuem RPPS instituído, não se podendo olvidar, ainda sob essa perspectiva, da própria limitação imposta pelo §22, do artigo 40, da CF/88 (com redação conferida pela EC nº 109/2021), que veda a criação de novos regimes próprios de previdência social.

Em outras palavras, é possível que, por lei, os ACS e ACE sejam regidos por regime jurídico estatutário e integrem o RGPS, ainda que o ente possua regime próprio de previdência.

Vale lembrar, em reforço desse raciocínio, da existência em nosso ordenamento jurídico do cargo de provimento em comissão, para o qual, igualmente, apesar de ser regido pelo regime jurídico estatutário, a respectiva vinculação previdenciária se dá junto ao RGPS.

Portanto, não se trata propriamente de uma obrigatoriedade de vinculação dos mencionados servidores admitidos na forma do artigo 198, §4º, da CF, mas sim de uma faculdade oportunizada ao respectivo ente.

Diante disso, considerando a excepcionalidade e a peculiaridade inerentes às funções desempenhadas pelos ACS e ACE, bem como diante do contexto legislativo e jurisprudencial em vigência, tem-se que a lei local **poderá** vincular tais cargos ao regime jurídico funcional **estatutário**, nos termos autorizados pela parte final do art. 8º da Lei nº 11.350/2006, não se aplicando a eles, nesse caso, ante as especificidades acima destacadas, o Tema de Repercussão Geral 1254 do STF (RE 1426306), bem como **poderá** estender-lhes o regime **próprio** de previdência social, quando já instituído pelo ente subnacional.

Na ausência de previsão legal atribuindo o regime estatutário aos ACS e ACE, aplica-se o regime celetista e, em consequência, a filiação deve ser necessariamente junto ao RGPS.

Assim, têm-se respondidos os quesitos 01 e 02 da presente Consulta.

Com relação ao terceiro quesito, em que se indaga se “são devidas ao RPPS local as contribuições já pagas” por tais Agentes “investidos nos termos do art. 198, §4º, da CRFB/1988”, a formulação ressurte-se de maior clareza: não está bem delimitado se



a dúvida recai sobre aqueles Agentes que já eram empregados públicos e passaram a titularizar cargos públicos, nos termos legalmente autorizados, como entenderam os Pareceres da CONJU e do MPC; ou se se refere a contribuições anteriores pagas ao RGPS por qualquer outro vínculo precedente.

De todo modo, não há prejuízo à análise de mérito se considerar a questão, de forma geral, como recolhimentos já realizados ao RGPS, independentemente da condição do vínculo, público ou privado.

Como bem observado nos Pareceres que instruem os autos, o ponto remete à compensação financeira entre os regimes de previdência. Logo, aplicam-se as regras dispostas na Lei nº 9.796, de 1999, no Regulamento nº 10.188, de 2019, e na Portaria MTP nº 1.467/2022, que, de forma vinculante, consolidou as normas aplicáveis sobre o tema.

Assim, necessário se faz observar o procedimento próprio e as condições legais específicas para sua realização. Como concluiu o Parecer da CONJU, não é possível antever as situações passíveis de compensação previdenciária em sede de Consulta, notadamente porque se trata de matéria sob regência do Ministério da Previdência.

Diante disso, considerando que o Consulente não delimitou nenhum questionamento mais específico no âmbito de competência deste Tribunal de Contas, entendo que tais considerações são suficientes para solução da dúvida posta.

Por fim, no tocante à possibilidade de “aposentar Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias que foram investidos nesses cargos conforme o art. 198, §4º, da CRFB/1988”, a meu sentir não subsiste qualquer discussão, visto que o §10, do art. 198, da CF/88 garantiu a tais Agentes a aposentadoria especial, “em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas”.

No Mandado de Injunção Coletivo nº 7480 DF, o Excelentíssimo Ministro Relator Luiz Fux esclareceu:

No tocante à aposentadoria especial dos referidos trabalhadores, a regulamentação do art. 198, §10º, da Constituição é, atualmente, realizada por meio do art. 57 da Lei 8.213/91, para os agentes vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, e pelo art. 40 da Constituição, para os agentes submetidos ao Regime Próprio de Previdência Social.



Verifico, portanto, a ausência de omissão constitucional a ser sanada.

(STF – MI 7480 – Rel. Min. Luiz Fux – Julgamento 14/03/2015 – Publicação 17/03/2015)

Portanto, os ACS e ACE **fazem jus à aposentadoria especial** observados os requisitos constitucionais e legais para seu implemento conforme o regime de previdência a que estejam vinculados.

CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, em **consonância** com os Pareceres da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, **VOTO pelo conhecimento da Consulta, com a concessão da seguinte resposta ao Consulente:**

Pergunta 01 – Podem os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias que foram investidos nesses cargos com fundamento no art. 198, §4º, da CRFB/1988 serem filiados ao RPPS local?

Considerando a excepcionalidade e a peculiaridade inerentes às funções desempenhadas pelos ACS e ACE, bem como diante do contexto legislativo e jurisprudencial em vigência, tem-se que a lei local poderá vincular tais cargos ao regime jurídico funcional estatutário, nos termos autorizados pela parte final do art. 8º da Lei nº 11.350/2006, não se aplicando a eles, nesse caso, ante as especificidades acima destacadas, o Tema de Repercussão Geral 1254 do STF (RE 1426306), bem como poderá estender-lhes o regime próprio de previdência social, quando já instituído pelo ente subnacional. Na ausência de previsão legal atribuindo o regime estatutário aos ACS e ACE, aplica-se o regime celetista e, em consequência, a filiação deve ser necessariamente junto ao RGPS.



Pergunta 02 – Pode o RPPS local aceitar filiação dos Agentes comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias, investidos nos termos do art. 198, §4º, da CRFB/1988?

Conforme já respondido à primeira pergunta, a lei local poderá prever a aplicação do regime estatutário aos ACS e ACE, bem como a sua vinculação ao regime próprio de previdência social.

Pergunta 03 – São devidas ao RPPS local as contribuições já pagas por Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias investidos nos termos do art. 198, §4º, da CRFB/1988?

Às contribuições previdenciárias recolhidas ao RGPS pelos ACS e ACE que venham posteriormente se filiar ao RPPS, aplicam-se as regras sobre compensação financeira dispostas na Lei nº 9.796, de 1999, no Regulamento nº 10.188, de 2019, e na Portaria MTP nº 1.467/2022. Deste modo, necessário se faz observar o procedimento próprio e as condições legais específicas para sua realização, não sendo possível antever as situações passíveis de compensação previdenciária em sede de Consulta, que tem caráter vinculativo, notadamente porque se trata de matéria sob regência do Ministério da Previdência.

Pergunta 04 – Pode o RPPS local aposentar Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Endemias que foram investidos nesses cargos conforme o art. 198, §4º, da CRFB/1988?

Nos termos do §10, do art. 198, da CF/88, os ACS e ACE fazem jus à aposentadoria especial, observados os requisitos constitucionais e legais para seu implemento, conforme o regime de previdência a que estejam vinculados.

Sala das Sessões do Pleno, data da assinatura eletrônica.

(documento assinado digitalmente)

Carlos Thompson Costa Fernandes

Conselheiro Presidente