



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 706594/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO TRIUNFO
INTERESSADO: MARIO CEZAR DA SILVA, MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO TRIUNFO
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1372/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Município de São João do Triunfo. Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE). Processo Seletivo Simplificado.

1 - Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias para suprimento de afastamentos legais de servidores efetivos – Admissibilidade excepcional. Regra geral de vedação prevista no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006. Possibilidade, em tese, de contratação transitória para substituição de servidor afastado, em caráter excepcionalíssimo, desde que demonstrada a necessidade temporária de excepcional interesse público, vinculada a afastamentos prolongados que comprometam a continuidade do serviço, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, e observados requisitos estritos (lei específica, processo seletivo público e limitação temporal ao afastamento do titular);

2 - Aplicação de lei municipal genérica de contratação temporária aos ACS e ACE – Inviabilidade. Submissão dessas categorias a regime jurídico constitucional e legal específico (art. 198, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal; Lei Federal nº 11.350/2006). Insuficiência de norma geral (Lei Municipal nº 1.910/2019). Necessidade de lei municipal específica, compatível com o regime especial, inclusive quanto à observância dos requisitos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006;

3 - Invocação do risco de desassistência do serviço público e do princípio da continuidade da saúde – Admissibilidade restrita. Princípio da continuidade do serviço público que deve ser concretizado em harmonia com a regra do concurso público e com o regime jurídico especial da categoria, admitindo-se, excepcionalmente, a contratação temporária apenas para substituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transitória, vedada sua utilização como mecanismo ordinário de gestão de pessoal.

Relatório

Tratam os autos de Consulta formulada por Mário Cezar da Silva, Prefeito do Município de São João do Triunfo, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal com os artigos 311 e seguintes do Regimento Interno, por meio da qual solicita manifestação desta Corte de Contas, em tese, acerca da possibilidade jurídica de contratação temporária de Agente Comunitário de Saúde, mediante Processo Seletivo Simplificado (PSS), para suprimento de afastamentos legais de servidores efetivos.

Conforme exposto na peça inicial (Ofício nº 501/2025), o Consulente esclarece que o Município possui a Lei Municipal nº 1.910/2019, a qual disciplina hipóteses gerais de contratação temporária para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, inclusive em casos de carência de pessoal decorrente de afastamento ou licença de servidores ocupantes de cargos efetivos. Todavia, pondera que a Lei Federal nº 11.350/2006, que regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição Federal, veda expressamente a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde, ressalvada apenas a hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Diante desse cenário normativo, o Prefeito Municipal formula os seguintes questionamentos:

1. Diante de situação hipotética em que servidor ocupante do cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde encontre-se afastado temporariamente de suas atribuições, em razão de licença médica, maternidade, férias ou outro afastamento legalmente concedido, e considerando o impacto da ausência do profissional na continuidade dos serviços prestados à comunidade, seria possível a contratação temporária, mediante Processo Seletivo Simplificado, para suprir necessidade de excepcional interesse público e evitar a desassistência do serviço público?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, havendo lei municipal própria autorizadora de contratação por prazo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, com fundamento no art. 37, IX, da Constituição Federal, seria possível utilizar tal instrumento para contratar temporariamente Agentes Comunitários de Saúde, sem afronta à Lei Federal nº 11.350/2006?

3. Caso negativas as indagações anteriores, seria correto afirmar que, salvo nas hipóteses de combate a surtos epidêmicos, a contratação temporária para o cargo de Agente Comunitário de Saúde, em decorrência de afastamentos legais de servidores efetivos, não encontra respaldo na legislação vigente, ainda que presente justificativa plausível ou risco de desassistência do serviço público?

O expediente foi instruído com Parecer Jurídico nº 255/2025 (peça 4), exarado pela Procuradoria-Geral do Município, no qual se concluiu, em síntese, pela impossibilidade jurídica da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, ainda que para suprimento de afastamentos legais de servidores efetivos, em razão da vedação expressa contida no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006, ressalvando-se apenas a hipótese de combate a surtos epidêmicos.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, por meio da Informação nº 43/26 (peça 8), apontou a existência de diversos julgados deste Tribunal com força normativa aplicáveis ao caso, notadamente os Acórdãos nº 2240/2022, nº 2796/2019, nº 2568/2015 e nº 1596/2010, todos do Tribunal Pleno, nos quais se firmou entendimento pela vedação da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Em sede de juízo de admissibilidade, o Conselheiro Relator recebeu a presente Consulta por meio do Despacho nº 36/26 – GCFAMG (peça 9), determinando o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública para manifestação acerca da existência de precedentes desta Corte sobre a matéria, nos termos do art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), nos termos do art. 252-C do Regimento Interno, que, por meio do Despacho nº 74/26 (peça 11), consignou que o tema possui reflexos diretos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na atividade fiscalizatória desta Corte, requerendo o retorno dos autos após o julgamento para eventual atualização das orientações às equipes técnicas.

Posteriormente, sobreveio a Instrução nº 154/26 – CAIS (peça 12), na qual a unidade técnica manifestou-se pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, concluiu que a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde somente é possível nas hipóteses expressamente previstas em lei federal, notadamente o combate a surtos epidêmicos, sendo juridicamente inadequada a utilização de legislação municipal genérica para afastar a incidência da Lei Federal nº 11.350/2006.

Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, que, por meio do Parecer nº 84/26 – PGC (peça 13), pronunciou-se pelo conhecimento da Consulta. No mérito, assentou, em síntese, que a regra geral é a vedação da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, ressalvada a hipótese de combate a surtos epidêmicos, admitindo, todavia, em caráter absolutamente excepcional, a possibilidade de edição de lei municipal específica para disciplinar a substituição temporária de servidores afastados por períodos prolongados, desde que estritamente observados os parâmetros constitucionais e legais.

É o relatório.

Fundamentação

A presente Consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, haja vista a legitimidade do consulente, a formulação objetiva dos quesitos, a pertinência temática com as atribuições institucionais do Tribunal, a prévia submissão da matéria à assessoria jurídica local e a formulação em tese, mantendo-se, assim, o juízo de admissibilidade anteriormente exarado pelo Conselheiro Relator.

No mérito, o cerne das questões submetidas à apreciação deste Tribunal consiste em examinar a possibilidade jurídica de contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, mediante Processo Seletivo Simplificado, para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suprimento de afastamentos legais de servidores efetivos, bem como verificar: (i) a compatibilidade de eventual lei municipal genérica de contratação temporária com o regime jurídico especial definido pela Lei Federal nº 11.350/2006; e (ii) se, fora da hipótese legalmente prevista de combate a surtos epidêmicos, a contratação temporária desses profissionais encontra respaldo na ordem constitucional e legal vigente, ainda que invocada justificativa plausível ou risco de desassistência do serviço público de saúde.

Pois bem. A análise dos quesitos formulados pelo Município de São João do Triunfo exige, preliminarmente, a contextualização do regime jurídico constitucional e legal aplicável aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e aos Agentes de Combate às Endemias (ACE), categorias que não se inserem no regime geral de pessoal da Administração Pública, mas que passaram a ser objeto de disciplina específica no texto constitucional e em legislação federal própria.

Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias surgiram como instrumentos centrais das políticas públicas de atenção básica e vigilância em saúde, notadamente no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, com atuação territorializada e vínculo direto com a comunidade local. Inicialmente, a inexistência de disciplina constitucional específica deu margem a regimes jurídicos heterogêneos, marcados, em muitos casos, por vínculos precários, contratações temporárias sucessivas ou terceirizações.

Com o objetivo de superar esse quadro e conferir maior estabilidade, profissionalização e uniformidade ao vínculo desses agentes, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 51/2006, que introduziu os §§ 4º e 5º ao art. 198 da Constituição Federal. Por meio desse diploma, o constituinte derivado estabeleceu expressamente que a admissão de ACS e ACE deve ocorrer mediante processo seletivo público, ao mesmo tempo em que reservou à lei federal a definição do regime jurídico aplicável à categoria, bem como do piso salarial profissional nacional, das diretrizes dos planos de carreira e da regulamentação das atividades exercidas.

Em cumprimento a esse comando constitucional, sobreveio a Lei Federal nº 11.350/2006, a qual passou a disciplinar, de forma detalhada e específica, a contratação, o regime jurídico e as atribuições dos Agentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias. Entre suas disposições centrais, a norma estabeleceu:

- (i) a exigência de processo seletivo público como regra para o ingresso;
- (ii) o vínculo direto dos agentes com o ente federado, no âmbito do SUS; e
- (iii) a vedação expressa à contratação temporária ou terceirizada, ressalvada apenas a hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável (art. 16).

Da mesma forma, conforme arts. 8º e 9º da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, os Agentes Comunitários de Saúde (ACE) e Agentes de Combate a Endemias (ACE) são admitidos diretamente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio 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.

O art. 8º prevê que o ingresso para esses agentes se dará em caráter permanente para ocupação de empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou pela nomeação em cargos públicos efetivos, se a lei local dispuser de forma diversa. Nessa última hipótese, se vincularão ao mesmo regime estatutário dos demais servidores públicos. Confirmam-se as previsões legais a respeito:

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.

A admissão destes profissionais por essa forma de admissão mais simplificada, tanto para ingresso em emprego, quanto para nomeação em cargos públicos, foi julgada constitucional pelo Plenário do STF na ADIN 5554. Nessa ADIN,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foram validados diversos dispositivos da Lei nº 13.026/2014, no âmbito da União, inclusive as que autorizaram a transformação dos empregos públicos federais criados pelo art. 15 da Lei nº 11.350/2006, em cargo de ACE, regido pelo estatuto da Lei nº 8.112/1990.

Desse modo, embora o ordenamento jurídico admita certa flexibilidade quanto ao regime jurídico desses agentes, seja celetista, seja estatutário, a evolução legislativa e a própria interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal indicam a tendência de consolidação do vínculo em moldes mais estáveis e próximos do regime estatutário, sobretudo quando a legislação local assim dispuser, em reforço à natureza permanente, essencial e estruturante dessas funções no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Não se trata, entretanto, de liberdade normativa irrestrita dos entes subnacionais, mas de faculdade exercida dentro das balizas fixadas pela legislação federal, que estabelece os elementos estruturais do vínculo e as condições essenciais de exercício da atividade, afastando soluções incompatíveis com o modelo jurídico especial instituído para os ACS e ACE.

Posteriormente, o texto constitucional foi novamente aprimorado com a Emenda Constitucional nº 63/2010, que conferiu nova redação ao § 5º do art. 198, reforçando a competência da União para prestar assistência financeira complementar aos entes federados para o cumprimento do piso salarial profissional nacional desses agentes. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 120/2022 promoveu significativa reestruturação da política remuneratória da categoria, ao inserir os §§ 7º a 11 ao art. 198 da Constituição Federal, atribuindo à União a responsabilidade pelo pagamento do vencimento dos ACS e ACE, além de explicitar a natureza permanente e essencial das atividades por eles desempenhadas no âmbito da atenção básica à saúde.

Esse percurso normativo evidencia que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias passaram a ocupar posição constitucionalmente qualificada, submetendo-se a regime jurídico especial, construído com a finalidade de afastar soluções precárias de provimento, garantir a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

continuidade das políticas públicas de saúde e assegurar vínculo estável e profissionalizado com as comunidades atendidas.

É sob essa moldura constitucional e legal específica e à luz da distinção entre regras gerais de contratação temporária e regime jurídico especial dos ACS e ACE que devem ser enfrentados os quesitos formulados na presente Consulta, especialmente no que se refere à possibilidade de contratação temporária para suprimento de afastamentos legais e à invocação do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Assim, passo ao exame da primeira questão, que indaga sobre a possibilidade jurídica de contratação temporária de Agente Comunitário de Saúde, mediante Processo Seletivo Simplificado, para suprir afastamentos legais de servidores efetivos, sob o argumento de necessidade temporária de excepcional interesse público e risco de desassistência do serviço público de saúde.

A análise do quesito exige verificar se tais afastamentos, embora inerentes à dinâmica funcional da Administração, podem, em determinadas circunstâncias, configurar hipótese de necessidade temporária de excepcional interesse público, apta a justificar a contratação por prazo determinado à luz do art. 37, IX, da Constituição Federal, sem afronta ao regime jurídico específico estabelecido para os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias.

Como já delineado, a disciplina jurídica dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e dos Agentes de Combate às Endemias (ACE) possui assento constitucional específico, introduzido pela Emenda Constitucional nº 51/2006, que acresceu os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal. Dessa conformação normativa decorre a atribuição constitucional direta à União para dispor, por lei federal, sobre os elementos estruturantes do vínculo jurídico e os parâmetros nacionais mínimos aplicáveis a essas categorias, assegurando uniformidade normativa no âmbito do SUS.

Em cumprimento a esse comando constitucional, a Lei Federal nº 11.350/2006 instituiu regime jurídico próprio para esses profissionais, estabelecendo, como regra, a exigência de vínculo direto com o ente federado e a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vedação à contratação temporária ou terceirizada, ressalvada a hipótese de combate a surtos epidêmicos.

Nessa linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu que a EC nº 51/2006 instituiu exceção constitucional própria à regra do concurso público, admitindo a seleção mediante processo seletivo público e atribuindo à lei federal a disciplina do regime jurídico aplicável a essas categorias. No julgamento da ADI nº 5.554, assentou-se que cabe ao legislador ordinário definir o regime jurídico aplicável aos profissionais. Em idêntico sentido, no Tema 1.132 da repercussão geral (RE nº 1.279.765), o STF reafirmou a existência de parâmetros nacionais obrigatórios, notadamente quanto ao piso salarial, em razão da arquitetura do art. 198.

A partir dessa moldura constitucional, eventual disciplina normativa municipal não pode contrariar ou esvaziar o modelo federal definido na Lei nº 11.350/2006, devendo restringir-se a providências compatíveis com o regime jurídico nacional, como a organização administrativa, a definição do regime local quando cabível e a disciplina de hipóteses residuais de provimento transitório em conformidade com o art. 37, IX, da Constituição Federal.

Todavia, a interpretação sistemática do ordenamento não autoriza concluir pela absoluta inaplicabilidade da regra constitucional do art. 37, IX, da Constituição Federal, especialmente quando se trata de situações fáticas que não implicam expansão estrutural do quadro, mas mera substituição transitória de servidor regularmente afastado.

Nessa linha, a jurisprudência do controle externo tem adotado compreensão convergente no sentido de que a vedação legal, embora constitua regra estruturante do regime jurídico dos agentes, admite, em caráter excepcionalíssimo, comportamentos quando presentes situações concretas que evidenciem necessidade transitória e estritamente delimitada no tempo.

Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ao apreciar a Consulta TC nº 1921867-9, firmou entendimento de que é possível admitir a contratação temporária de substituto nos casos de afastamento transitório do titular, desde que configurada a necessidade excepcional, observada a previsão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legal específica, realizada seleção simplificada e fixado prazo estritamente vinculado ao retorno do servidor substituído, como se pode ver a seguir:

1 – Nos termos do art. 16 da Lei nº 11350/06, é vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.

2 – Todavia, sendo o serviço público de saúde essencial, relevante e de interesse social, há que se proferir um juízo de ponderação de modo a permitir que a Administração, nos casos de afastamento temporário do ACS, possa contratar temporariamente um substituto pelo tempo necessário ao retorno do substituído (art. 37, IX, da CF).

3 - Nessas situações, reconhecida a necessidade temporária e o interesse público excepcional, em não sendo possível ou aconselhável a redistribuição das atividades entre os demais ACS, a substituição de agentes do quadro permanente deverá observar o que segue:

a) previsão legal da hipótese de contratação temporária;

b) realização de processo seletivo simplificado;

c) prazo determinado, qual seja, até a data prevista de retorno do detentor do cargo ou emprego ao exercício de suas atividades, nos casos, por exemplo, de licença-maternidade, licença-médica, férias, licença-prêmio;

d) nos casos em que o prazo não possa ser previamente estipulado, ou seja, presumidamente de longa duração (exercício de um cargo em comissão ou mesmo de um cargo eletivo), há que ser fixado prazo máximo a fim de que não tenhamos o paradoxo de uma contratação duradoura com um vínculo precário. Nesta situação, não havendo perspectiva de retorno, antes do fim do prazo deve ser examinada a possibilidade de aumento do número de cargos/empregos de ACS, cuja contratação deverá obedecer ao disposto no artigo 9º da Lei nº 11350/06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sentido convergente, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da Nota Técnica nº TC-14/2025, reafirma que a contratação temporária de pessoal possui natureza estritamente excepcional, estando condicionada ao atendimento cumulativo dos requisitos do art. 37, IX, da Constituição Federal, dentre os quais se destacam a presença de necessidade temporária, o excepcional interesse público, a previsão em lei e a realização de processo seletivo simplificado.

A Nota Técnica enfatiza que a excepcionalidade não decorre apenas da relevância do serviço, mas da própria natureza transitória da necessidade, consignando que *as contratações embasadas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, devem restringir-se a situações verdadeiramente excepcionais, previamente definidas em lei e devidamente comprovadas pelo gestor (TCE/SC, Prejulgado 1927). Essas contratações devem ter como objetivo atender a um interesse público igualmente excepcional, sendo vedada a sua utilização para suprir demandas ordinárias ou permanentes da Administração Pública.* Nessa linha, a Corte ainda reproduz a orientação do Supremo Tribunal Federal no Tema 612 da repercussão geral, segundo a qual a contratação temporária é inválida quando destinada ao atendimento de serviços ordinários permanentes do Estado.

Todavia, o mesmo documento técnico reconhece que a necessidade temporária pode incidir também sobre atividades de caráter permanente, desde que a ausência de pessoal seja transitória, hipótese expressamente delimitada na categoria de necessidade temporária de atividades permanentes. Nesse ponto, o Tribunal esclarece que a atividade ou função a ser desempenhada é permanente, mas a necessidade de contratação com base no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, é temporária. Dentro desse grupo existem dois contextos distintos:

a) O primeiro é o contexto em que a atividade é permanente, o quantitativo de cargos/empregos previstos é suficiente para atender a demanda, mas a falta de pessoal é temporária, a exemplo do que ocorre com a contratação para substituição de servidor que se encontra no gozo de licenças ou afastamentos legais, cuja contratação se justifica,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tão somente, durante o período de afastamento (TCE/SC, prejulgados 1363 e 2016, item 3).

b) Outra situação é aquela em que a atividade é permanente, mas há deficiência de pessoal para atendimento da demanda ordinária do serviço, justificando-se a contratação temporária tão somente até a realização de concurso público, o qual deve ser organizado e realizado o mais breve possível.

Esse entendimento é reforçado por orientação jurisprudencial consolidada da própria Corte, como no Prejulgado 1664, no qual se assentou que *é admissível que o Município, num lapso de tempo determinado, até a criação ou provimento definitivo do cargo, utilize-se de pessoal contratado temporariamente para a execução de atividades consideradas essenciais ou mesmo para execução dos serviços cuja natureza seja permanente, vez que, pela justificada premência, não podem ser satisfeitos tão só com a utilização dos recursos humanos de que dispõe a Administração*, bem como no Prejulgado 1902, que admite a contratação temporária nos casos de falta transitória de profissionais até o provimento dos cargos via concurso público. Tais precedentes evidenciam que a Corte não afasta, de forma absoluta, a incidência do art. 37, IX, da Constituição Federal, mas condiciona seu uso à estrita comprovação da transitoriedade da necessidade.

Especificamente quanto aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, a Nota Técnica explicita que, embora em regra, a contratação temporária desses profissionais seja proibida, exceto para o combate a surtos epidêmicos, tal vedação não exclui por completo a aplicação da exceção constitucional, consignando expressamente que *o art. 16 da referida lei não exclui a aplicação do art. 37, inciso IX (...) nos casos de ausências temporárias de profissionais efetivos, como afastamentos por licença médica*. Em reforço, o Prejulgado 1083 admite que, *para suprir necessidade temporária decorrente de afastamento do titular (...) poderá o Executivo Municipal realizar contratação por tempo determinado (...) mediante requisitos legais específicos*, consagrando, assim, a possibilidade de substituição transitória, desde que observadas exigências rigorosas de legalidade, motivação e limitação temporal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma direção, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ao editar a Decisão Normativa nº 7/2023, assentou diretrizes gerais sobre o regime jurídico aplicável aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, reafirmando, como regra, a exigência de ingresso mediante processo seletivo público e a limitação das formas de contratação precária a hipóteses excepcionalíssimas, em conformidade com a Constituição Federal e a Lei nº 11.350/2006.

Nesse contexto normativo, a Corte fixou de modo expresso que é *somente possível a realização de contratação temporária ou terceirizada desses profissionais na hipótese de combate a surtos epidêmicos (...) e para substituição temporária de agentes do quadro permanente decorrentes, por exemplo, de licenças e afastamentos legais*, delimitando, assim, de forma objetiva as hipóteses em que a flexibilização do regime jurídico se mostra juridicamente admissível.

Desse modo, a Decisão Normativa consolida entendimento segundo o qual a substituição temporária de agentes afastados se insere no âmbito das hipóteses constitucionalmente admitidas de contratação precária, desde que estritamente limitada ao período do afastamento e subordinada às balizas legais e constitucionais, não desnaturando a exigência de provimento efetivo por meio de processo seletivo público nem autorizando a precarização do vínculo funcional dessas categorias.

Nessa perspectiva, mostra-se particularmente acertada a linha de fundamentação adotada pelo Ministério Público de Contas, ao reconhecer que a vedação estabelecida no art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006, embora constitua regra estruturante do regime jurídico dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, não pode ser interpretada de forma absolutamente estanque, quando confrontada com situações concretas que envolvam a continuidade e a eficiência da prestação dos serviços públicos de saúde. Com efeito, partindo da premissa da essencialidade das atividades desempenhadas por esses profissionais, o MPC propõe solução que concilia a rigidez do modelo legal com a necessidade de resposta administrativa adequada a hipóteses excepcionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, destaca o órgão ministerial que, *em homenagem aos princípios da eficiência e considerada a essencialidade dos serviços prestados por esses profissionais de saúde*, revela-se juridicamente razoável admitir a possibilidade de edição de lei municipal específica destinada a disciplinar a substituição temporária de agentes em hipóteses de afastamentos prolongados, especialmente quando tais ausências passam a comprometer de maneira relevante a prestação dos serviços de atenção básica. Tal construção, longe de representar flexibilização indevida do regime jurídico especial, traduz aplicação sistemática do ordenamento, mediante harmonização entre a norma restritiva do art. 16 da Lei nº 11.350/2006 e a cláusula geral do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

A assertividade desse entendimento reside precisamente no reconhecimento de que nem todo afastamento funcional se qualifica automaticamente como hipótese de excepcional interesse público, mas que, em determinadas circunstâncias, notadamente quando prolongado no tempo e incapaz de ser absorvido pelos meios ordinários da Administração, pode assumir contornos de situação excepcional, apta a justificar a contratação temporária de substituto. Nesses casos, a ausência do servidor deixa de configurar mera contingência administrativa ordinária e passa a afetar, de forma concreta, a efetividade do serviço público de saúde, o que impõe à Administração o dever de adotar medidas proporcionais e juridicamente adequadas para evitar a desassistência da população.

Portanto, à luz do regime constitucional e legal dos ACS/ACE, a vedação do art. 16 da Lei Federal nº 11.350/2006 permanece como regra estruturante, especialmente para coibir a precarização do vínculo e a adoção de modelos ordinários de gestão por contratações sucessivas. Todavia, em linha com a solução defendida com assertividade pelo Ministério Público de Contas, que expressamente propõe juízo de ponderação em razão da essencialidade e relevância do serviço, revela-se juridicamente admissível reconhecer, em tese, a possibilidade de contratação temporária para substituição transitória do titular, quando o afastamento se prolonga no tempo e passa a impactar substancialmente a execução das ações de atenção básica, hipótese em que a ausência deixa de ser mera contingência administrativa e assume contornos de excepcionalidade concreta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesses casos, a contratação deve permanecer estritamente limitada ao período necessário ao afastamento do servidor titular, sendo vedada sua prorrogação ou renovação que desnature a excepcionalidade da medida e, nas hipóteses em que a duração do afastamento não possa ser previamente delimitada, impõe-se a fixação de prazo máximo para a contratação, a fim de evitar a perpetuação de vínculos precários, devendo, caso não haja perspectiva de retorno do titular, ser oportunamente avaliada a necessidade de ampliação do quadro permanente, mediante provimento regular nos termos da Lei Federal nº 11.350/2006.

Adiante, parto para a discussão da segunda questão apresentada, a qual demanda averiguar se a existência de legislação municipal autorizadora de contratações por prazo determinado, no caso, a Lei Municipal nº 1.910/2019, é suficiente para legitimar a contratação temporária de ACS/ACE, ou se o regime constitucional e legal especial aplicável a essas categorias impõe condicionantes adicionais, inclusive quanto à necessidade de disciplina normativa específica, compatível com a Lei Federal nº 11.350/2006.

Nessa questão, deve-se recordar, inicialmente, que essas categorias estão submetidas a regime jurídico especial de matriz constitucional, que não se confunde com o regime geral dos servidores públicos, estabelecendo requisitos próprios de ingresso, exercício das funções e vínculo com a Administração, com o objetivo de assegurar a continuidade, a territorialização e a efetividade das políticas públicas de atenção básica à saúde.

Considerando essa conformação normativa, a disciplina dos elementos essenciais do vínculo funcional dos ACS e ACE, incluindo requisitos de investidura, atribuições, forma de seleção e condições de exercício, é reservada à legislação federal, sendo limitada a atuação normativa dos Municípios a aspectos complementares e instrumentais, desde que compatíveis com o modelo nacional. Entre esses elementos estruturantes, destacam-se os requisitos previstos nos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006, como se pode ver abaixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 6º O **Agente Comunitário de Saúde** deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I - residir na área da comunidade em que atuar, desde a data da publicação do edital do processo seletivo público;

II - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação inicial, com carga horária mínima de quarenta horas; (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)

III - ter concluído o ensino médio. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)

§ 1º Quando não houver candidato inscrito que preencha o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo, poderá ser admitida a contratação de candidato com ensino fundamental, que deverá comprovar a conclusão do ensino médio no prazo máximo de três anos. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)

§ 2º É vedada a atuação do Agente Comunitário de Saúde fora da área geográfica a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)

§ 3º Ao ente federativo responsável pela execução dos programas relacionados às atividades do Agente Comunitário de Saúde compete a definição da área geográfica a que se refere o inciso I do caput deste artigo, devendo: (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

I - observar os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde; (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

II - considerar a geografia e a demografia da região, com distinção de zonas urbanas e rurais; (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

III - flexibilizar o número de famílias e de indivíduos a serem acompanhados, de acordo com as condições de acessibilidade local e de vulnerabilidade da comunidade assistida. (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

§ 4º A área geográfica a que se refere o inciso I do caput deste artigo será alterada quando houver risco à integridade física do Agente Comunitário de Saúde ou de membro de sua família decorrente de ameaça por parte de membro da comunidade onde reside e atua. (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 5º Caso o Agente Comunitário de Saúde adquira casa própria fora da área geográfica de sua atuação, será excepcionado o disposto no inciso I do caput deste artigo e mantida sua vinculação à mesma equipe de saúde da família em que esteja atuando, podendo ser remanejado, na forma de regulamento, para equipe atuante na área onde está localizada a casa adquirida. (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

Art. 7º O **Agente de Combate às Endemias** deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I - ter concluído, com aproveitamento, curso de formação inicial, com carga horária mínima de quarenta horas; (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)

II - ter concluído o ensino médio. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)

§ 1º Quando não houver candidato inscrito que preencha o requisito previsto no inciso II do caput deste artigo, poderá ser admitida a contratação de candidato com ensino fundamental, que deverá comprovar a conclusão do ensino médio no prazo máximo de três anos. (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

§ 2º Ao ente federativo responsável pela execução dos programas relacionados às atividades do Agente de Combate às Endemias compete a definição do número de imóveis a serem fiscalizados pelo Agente, observados os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Saúde e os seguintes: (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

I - condições adequadas de trabalho; (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

II - geografia e demografia da região, com distinção de zonas urbanas e rurais; (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

III - flexibilização do número de imóveis, de acordo com as condições de acessibilidade local. (Incluído pela Lei nº 13.595, de 2018)

A leitura desses dispositivos evidencia que o legislador federal não se limitou a estabelecer meras diretrizes procedimentais para o ingresso desses profissionais, mas delineou um conjunto de requisitos materiais e funcionais diretamente vinculados à própria natureza da atividade desempenhada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

notadamente sua inserção territorial e seu papel estratégico no âmbito da atenção básica à saúde. Trata-se, portanto, de critérios que integram o núcleo essencial do regime jurídico dos ACS e ACE, não podendo ser afastados, reduzidos ou implicitamente supridos por disciplinas normativas genéricas. Nesse cenário, qualquer solução normativa voltada à contratação temporária desses profissionais deve necessariamente reproduzir e compatibilizar tais exigências, sob pena de ruptura com o modelo jurídico especial instituído pela Lei nº 11.350/2006.

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina reforça a exigência de disciplina normativa específica para a contratação temporária desses profissionais, ao estabelecer, no âmbito do Prejulgado nº 1083 e de orientações correlatas, que a admissão por tempo determinado deve estar amparada em lei municipal específica, a qual disponha expressamente sobre as hipóteses autorizadoras, os requisitos do vínculo, os critérios de seleção e as condições de exercício da função, em conformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 11.350/2006, conforme se verifica do trecho a seguir:

Prejulgado 1083

[...]

3.5.1. é vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde, conforme art. 16 da Lei n. 11.350, de 2006.

[...]

3.7. Para suprir necessidade temporária decorrente de afastamento do titular do emprego ou cargo, em conformidade como Regime Jurídico adotado pelo Ente, durante o prazo do afastamento; em face ao acréscimo de serviços, pelo prazo necessário para adotar providências para adequar-se às disposições da EC n. 51, de 2006, e da Lei Federal n. 11.350, de 2006; até a criação de novos ou outros cargos ou empregos públicos; e/ou adoção das providências administrativas para implementar o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde e Estratégia Saúde da Família; poderá o Executivo Municipal realizar contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Constituição Federal), mediante o atendimento, entre outros, dos seguintes requisitos:

I - **autorização para contratação através de lei municipal específica;**

II - fixação das funções que podem ser objeto de contratação, com limitação de vagas;

III - hipóteses em que a contratação poderá ser efetivada;

IV - fixação da remuneração;

V - regime jurídico do contrato (especial);

VI - definição do prazo máximo de contratação e a possibilidade de prorrogação ou não;

VII - carga horária de trabalho;

VIII - vinculação dos contratados ao Regime Geral de Previdência Social (INSS);

IX - condições para contratação;

X - forma e condições de realização de processo de seleção pública, previamente à contratação.

Por conseguinte, a análise desse ponto revela que a Lei municipal nº 1.910/2019 se mostra juridicamente inapta a autorizar a contratação temporária de ACS e ACE. Isso porque o referido diploma possui natureza genérica e residual, voltada à disciplina indistinta de hipóteses de necessidade temporária no âmbito da Administração, sem qualquer tratamento diferenciado para categorias submetidas a regime constitucional e legal especial. Sua aplicação indiscriminada aos agentes de saúde implicaria a substituição indevida do regime específico delineado pela Lei Federal nº 11.350/2006 por um regime geral, em afronta ao princípio da especialidade normativa e à própria lógica estruturante do art. 198 da Constituição Federal.

Nessa mesma linha, o Ministério Público de Contas manifesta-se de forma expressa e convergente, ao assentar que a legislação municipal genérica de contratação temporária se revela, sob o prisma material, inadequada para disciplinar o regime dos agentes comunitários de saúde, justamente por desconsiderar as regras específicas de admissão e exercício previstas na Lei nº 11.350/2006. Como bem destacado no Parecer nº 84/26–PGC, trata-se de diploma que *não estabelece*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

autorização específica para o cargo de Agente Comunitário de Saúde, sendo, portanto, materialmente impróprio para viabilizar sua contratação temporária, circunstância que conduz à necessidade de edição de norma local específica, capaz de compatibilizar a disciplina constitucional e legal da matéria com as situações excepcionais de substituição de servidores afastados.

Diante desse conjunto normativo, doutrinário e jurisprudencial, conclui-se que a disciplina da contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias não pode ser validamente extraída de legislação municipal genérica, como a Lei nº 1.910/2019, sob pena de esvaziamento do regime jurídico especial estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.350/2006. Em tese, a admissibilidade da contratação, nas hipóteses excepcionalíssimas de substituição de servidores afastados, exige a existência de lei municipal específica, formal e materialmente compatível com a disciplina federal, que delimite de modo preciso as hipóteses autorizadoras, os requisitos do vínculo, as condições de seleção e, especialmente, a observância dos critérios dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006.

Por sua vez, a terceira indagação desloca o exame para a delimitação final dos contornos jurídicos da matéria, ao questionar se, à luz do regime normativo vigente, é correto afirmar que, fora das hipóteses legalmente previstas — notadamente o combate a surtos epidêmicos —, a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, ainda que motivada por afastamentos legais de servidores efetivos e acompanhada de justificativas relacionadas à continuidade do serviço público, não encontra respaldo jurídico na ordem constitucional e legal.

A análise dessa questão deve ser realizada em consonância com as conclusões já assentadas nas indagações anteriores, segundo as quais: (i) a contratação temporária de ACS e ACE é, em regra, vedada pelo art. 16 da Lei nº 11.350/2006, admitindo-se apenas em caráter excepcionalíssimo quando vinculada à substituição transitória de servidor afastado e à demonstração concreta de necessidade temporária de excepcional interesse público; e (ii) a validade dessa contratação está condicionada à existência de lei municipal específica, compatível



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o regime jurídico especial da categoria e com as balizas do art. 37, IX, da Constituição Federal.

Nesse contexto, a questão não comporta resposta categórica em sentido absoluto, devendo ser solucionada a partir de interpretação sistemática que preserve, simultaneamente, a força normativa da vedação legal e a excepcionalidade da contratação temporária, concluindo-se que, fora das hipóteses estritamente delimitadas e condicionadas pelos parâmetros anteriormente estabelecidos, a contratação temporária de ACS e ACE permanece desprovida de fundamento jurídico válido, não sendo suficiente, por si só, a invocação genérica de justificativas relacionadas à continuidade do serviço público ou à existência de afastamentos funcionais.

À vista dessas premissas, e considerando que a presente manifestação se dá em sede de resposta à consulta formulada em tese, com caráter eminentemente orientador e preventivo, nos termos do Regimento Interno desta Corte, mostra-se pertinente estabelecer parâmetros objetivos destinados a conferir maior segurança jurídica à atuação administrativa dos entes jurisdicionados.

Nessa perspectiva, sem adentrar em situações concretas e específicas, mas visando orientar a atuação futura do gestor público quanto à adequada aplicação do art. 37, IX, da Constituição Federal no âmbito do regime especial dos ACS e ACE, apresenta-se, a seguir, um conjunto de requisitos mínimos que devem ser verificados previamente à adoção da contratação temporária para substituição de servidores afastados:

i) **natureza do afastamento**: se o afastamento do servidor titular é involuntário, imprevisível ou de duração prolongada, não se tratando de hipótese ordinária (como férias ou licenças de curta duração), que deve ser absorvida pelo planejamento regular da Administração;

ii) **impacto na prestação do serviço**: se a ausência do profissional compromete, de forma concreta e relevante, a continuidade e a efetividade das ações de atenção básica à saúde, não sendo possível sua adequada recomposição por meios ordinários;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iii) **inexistência de alternativas administrativas:** se foram previamente avaliadas e se revelaram insuficientes medidas como redistribuição interna de pessoal ou reorganização das equipes, devendo a contratação temporária ter caráter subsidiário;

iv) **previsão legal específica:** se há lei municipal específica autorizando a contratação temporária para substituição, compatível com a Lei Federal nº 11.350/2006 e com o art. 37, IX, da Constituição Federal, não se admitindo a utilização de normas genéricas como fundamento autônomo;

v) **observância dos requisitos do cargo:** se o processo seletivo e a contratação asseguram o cumprimento dos requisitos materiais exigidos pelos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006, notadamente quanto à residência na área de atuação, formação inicial e escolaridade mínima;

vi) **procedimento seletivo adequado:** se a contratação é precedida de processo seletivo público, com observância dos princípios da impessoalidade, publicidade e isonomia;

vii) **limitação temporal do vínculo:** se o contrato está estritamente vinculado à duração do afastamento do servidor titular, com prazo certo e previamente definido, admitida a fixação de prazo máximo quando não for possível delimitar, de imediato, o período de afastamento;

viii) **vedação de prorrogações indevidas:** se há vedação expressa à prorrogação ou renovação sucessiva do vínculo, de modo a impedir a conversão da contratação temporária em instrumento ordinário de gestão de pessoal; e

ix) **avaliação prospectiva da necessidade permanente:** se, diante da ausência de perspectiva de retorno do titular, foi considerada a necessidade de recomposição estrutural do quadro efetivo, mediante provimento regular nos termos da Lei nº 11.350/2006.

Diante do exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Conhecer a Consulta formulada pela Prefeitura de São João do Triunfo, por seu representante legal, Sr. Mário Cezar da Silva, e oferecer resposta nos seguintes termos:

Pergunta 1. Diante de uma situação hipotética em que um servidor, ocupante do cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde, se encontrar afastado temporariamente de suas atribuições, em razão de licença médica, maternidade, férias ou outro legalmente concedido e tendo em vista que o impacto que a ausência desse profissional pode causar à continuidade dos serviços junto à comunidade, é presumível, haveria a possibilidade de contratação temporária por meio de PSS para suprir esta necessidade de excepcional interesse público e evitar a desassistência?

Resposta: Sim. A contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias é, em regra, vedada pelo art. 16 da Lei nº 11.350/2006, admitindo-se apenas na hipótese de combate a surtos epidêmicos. Todavia, admite-se, em tese, em caráter excepcionalíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que demonstrada a necessidade temporária de excepcional interesse público em situação concreta que comprometa a continuidade do serviço público de saúde, e observados, cumulativamente: (i) previsão em lei municipal específica; (ii) realização de processo seletivo público; (iii) atendimento aos requisitos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006; e (iv) fixação de prazo certo e limitado, vinculado à duração do afastamento do titular, vedadas prorrogações sucessivas que desnaturem a medida.

Pergunta 2. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, havendo lei municipal própria, autorizando a contratação por prazo determinando para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a qual é norteadada pelo art. 37, IX, da Constituição Federal, é possível se utilizar de tal aparato jurídico, para a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, sem afrontar a Lei Federal nº 11.350/06?

Resposta: Não. Não é juridicamente admissível a utilização de lei municipal genérica de contratação temporária, como a Lei nº 1.910/2019 do Município de São João do Triunfo, para a admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, por não contemplar o regime jurídico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especial estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.350/2006, notadamente os requisitos dos arts. 6º e 7º. A contratação temporária, quando admitida em hipóteses excepcionalíssimas de substituição de servidor afastado, pressupõe a existência de lei municipal específica, compatível com o regime jurídico da categoria, que discipline de forma restritiva as hipóteses autorizadas, os requisitos do vínculo, as condições de seleção e a limitação temporal da contratação.

Pergunta 3. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, é correto afirmar que, salvo os casos de combate a surtos epidêmicos, atualmente, com fulcro na legislação vigente, a contratação temporária para o cargo de agente comunitário de saúde, em decorrência de afastamentos legais de servidores, não encontra respaldo legal, ainda que haja justificativa plausível no caso concreto e sob risco de desassistência do serviço público?

Resposta: Não. Embora a vedação do art. 16 da Lei nº 11.350/2006 permaneça como regra, não se configura impedimento absoluto à contratação temporária em todas as hipóteses diversas de surtos epidêmicos. Conforme assentado na resposta à primeira indagação, admite-se, em caráter excepcionalíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que presentes os requisitos legais e constitucionais anteriormente delineados. Fora dessas hipóteses estritamente delimitadas, a contratação temporária permanece desprovida de fundamento jurídico válido, não sendo suficiente a invocação genérica da continuidade do serviço público.

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhar o feito à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do Processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – CONHECER a presente a Consulta formulada pela Prefeitura de São João do Triunfo, por seu representante legal, Sr. Mário Cezar da Silva, uma vez presentes os pressupostos legais e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Pergunta 1. Diante de uma situação hipotética em que um servidor, ocupante do cargo efetivo de Agente Comunitário de Saúde, se encontrar afastado temporariamente de suas atribuições, em razão de licença médica, maternidade, férias ou outro legalmente concedido e tendo em vista que o impacto que a ausência desse profissional pode causar à continuidade dos serviços junto à comunidade, é presumível, haveria a possibilidade de contratação temporária por meio de PSS para suprir esta necessidade de excepcional interesse público e evitar a desassistência?

Resposta: Sim. A contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias é, em regra, vedada pelo art. 16 da Lei nº 11.350/2006, admitindo-se apenas na hipótese de combate a surtos epidêmicos. Todavia, admite-se, em tese, em caráter excepcionalíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que demonstrada a necessidade temporária de excepcional interesse público em situação concreta que comprometa a continuidade do serviço público de saúde, e observados, cumulativamente: (i) previsão em lei municipal específica; (ii) realização de processo seletivo público; (iii) atendimento aos requisitos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 11.350/2006; e (iv) fixação de prazo certo e limitado, vinculado à duração do afastamento do titular, vedadas prorrogações sucessivas que desnaturem a medida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pergunta 2. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, havendo lei municipal própria, autorizando a contratação por prazo determinando para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a qual é norteadada pelo art. 37, IX, da Constituição Federal, é possível se utilizar de tal aparato jurídico, para a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde, sem afrontar a Lei Federal nº 11.350/06?

Resposta: Não. Não é juridicamente admissível a utilização de lei municipal genérica de contratação temporária, como a Lei nº 1.910/2019 do Município de São João do Triunfo, para a admissão de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, por não contemplar o regime jurídico especial estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.350/2006, notadamente os requisitos dos arts. 6º e 7º. A contratação temporária, quando admitida em hipóteses excepcionalíssimas de substituição de servidor afastado, pressupõe a existência de lei municipal específica, compatível com o regime jurídico da categoria, que discipline de forma restritiva as hipóteses autorizadas, os requisitos do vínculo, as condições de seleção e a limitação temporal da contratação.

Pergunta 3. Em sendo negativa a resposta à indagação anterior, é correto afirmar que, salvo os casos de combate a surtos epidêmicos, atualmente, com fulcro na legislação vigente, a contratação temporária para o cargo de agente comunitário de saúde, em decorrência de afastamentos legais de servidores, não encontra respaldo legal, ainda que haja justificativa plausível no caso concreto e sob risco de desassistência do serviço público?

Resposta: Não. Embora a vedação do art. 16 da Lei nº 11.350/2006 permaneça como regra, não se configura impedimento absoluto à contratação temporária em todas as hipóteses diversas de surtos epidêmicos. Conforme assentado na resposta à primeira indagação, admite-se, em caráter excepcionalíssimo, a contratação temporária para substituição transitória de servidor afastado, desde que presentes os requisitos legais e constitucionais anteriormente delineados. Fora dessas hipóteses estritamente delimitadas, a contratação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

temporária permanece desprovida de fundamento jurídico válido, não sendo suficiente a invocação genérica da continuidade do serviço público.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria Geral de Fiscalização para ciência, e posteriormente à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes no âmbito de sua competência com o subsequente encerramento e arquivamento do processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente