

APELAÇÃO CÍVEL Nº:0800761-42.2023.8.19.0016

Apelantes: ALYNE APARECIDA CORREA PINHEIRO E OUTRAS

Apelado: MUNICÍPIO DE CARMO

Relator: **DES. MARCEL LAGUNA DUQUE ESTRADA**

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AGENTES COMUNITÁRIAS DE SAÚDE. ADMISSÃO MEDIANTE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DE EFETIVIDADE E ESTABILIDADE FUNCIONAL. DISTINÇÃO ENTRE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO E CONCURSO PÚBLICO. NATUREZA PERMANENTE DAS ATIVIDADES. AUSÊNCIA DE TRANSMUDAÇÃO DO VÍNCULO EM CARGO EFETIVO. PROTEÇÃO CONTRA DISPENSA ARBITRÁRIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO DESLIGAMENTO. NOVO PROCESSO SELETIVO. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. CONFIANÇA LEGÍTIMA. JULGAMENTO ANTECIPADO. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. IMPUGNAÇÃO DESACOMPANHADA DE PROVA CONCRETA E INDIVIDUALIZADA. RECURSO DESPROVIDO.

### **CASO EM EXAME**

(1) Apelação interposta por agentes comunitárias de saúde contra sentença que julgou improcedente ação declaratória ajuizada em face do Município de Carmo, na qual se pretende o reconhecimento da natureza efetiva das funções exercidas após ingresso por processo seletivo público regido pelo Edital nº 1/2015, com a consequente manutenção permanente das demandantes nos respectivos postos de trabalho.(2) As autoras afirmam que foram selecionadas para desempenhar atividades permanentes de atenção básica à saúde, que exerceram as funções por período prolongado e que o edital lhes asseguraria permanência enquanto subsistisse a necessidade pública, circunstância que, segundo sustentam, impediria a dispensa e a substituição por candidatos aprovados em novo processo seletivo autorizado pela Lei Municipal nº 2.821/2023.

### **QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

(3) Há oito questões em discussão: (i) definir se o processo seletivo público previsto no artigo 198, § 4º, da Constituição

confere aos agentes comunitários de saúde vínculo efetivo ou estabilidade funcional; (ii) estabelecer se a natureza permanente das atribuições transforma o vínculo originário em cargo efetivo; (iii) verificar se as regras do Edital nº 1/2015 asseguraram direito subjetivo à permanência por prazo indeterminado; (iv) examinar se o artigo 10 da Lei nº 11.350/2006 impede a dispensa das recorrentes nas circunstâncias narradas; (v) aferir a incidência da teoria dos motivos determinantes diante da autorização legislativa de novo processo seletivo; (vi) verificar se a prova testemunhal era necessária para o julgamento; (vii) decidir se estão presentes elementos para revogar a gratuidade de justiça; e (viii) definir os ônus sucumbenciais recursais.

### RAZÕES DE DECIDIR

(4) O artigo 198, § 4º, da Constituição autoriza a admissão de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias mediante processo seletivo público, modalidade especial distinta da contratação temporária do artigo 37, IX, e do concurso para cargo efetivo do art. 37, II. (5) Esse procedimento legitima o exercício das funções específicas, mas não confere, por si só, efetividade ou estabilidade do artigo 41, sob pena de criação judicial de regime funcional não previsto em lei. (6) A continuidade do serviço público não impede a revisão dos vínculos, a reorganização administrativa, a realização de novo certame ou a substituição dos agentes, desde que haja fundamento legal. (7) A lei municipal e o edital do processo seletivo de 2015 vinculam a Administração nos limites da Constituição, mas não criam cargos efetivos nem transformam vínculos em estatutários. (8) Inexiste direito adquirido à perpetuação de regime jurídico ou de modelo organizacional, preservados apenas os efeitos regularmente produzidos e as vantagens incorporadas. (9) A pretensão de declaração geral de efetividade e manutenção nos cargos excede a tutela eventualmente extraível do artigo 10 da Lei nº 11.350/2006. (10) A teoria dos motivos determinantes exige prova de falsidade do motivo declarado ou de desvio de finalidade, não bastando presunções de perseguição ou arbitrariedade. (11) Do mesmo modo, a proteção da confiança legítima não autoriza criar cargo efetivo, afastar concurso público ou perpetuar vínculo não qualificado em lei como estável. (12) O julgamento antecipado não configura cerceamento de defesa quando a controvérsia é essencialmente jurídica e os fatos relevantes estão documentalmente comprovados. (13) A declaração de hipossuficiência da pessoa natural, por sua vez, possui

presunção relativa de veracidade, nos termos do artigo 99, § 3º, do CPC.

#### **(14) Recurso conhecido e desprovido.**

**Teses de julgamento:** (15) A aprovação em processo seletivo público realizado com fundamento no art. 198, § 4º, da Constituição Federal legitima a admissão de agente comunitário de saúde, mas não confere, por si só, efetividade ou estabilidade constitucional. (16) O caráter permanente das atividades de agente comunitário de saúde não transforma o vínculo originário em cargo público efetivo. (17) A proteção legal contra dispensa arbitrária não se confunde com a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. (18) A Administração deve motivar o desligamento do agente comunitário de saúde e demonstrar seu enquadramento nas hipóteses legalmente admitidas. (19) Eventual vício do ato de dispensa pode determinar a recomposição do vínculo originário, mas não autoriza sua transformação em cargo efetivo. (20) A abertura de novo processo seletivo para as mesmas funções pode constituir elemento de controle da motivação administrativa, mas não comprova isoladamente preterição nem confere efetividade aos agentes anteriormente contratados. (21) A proteção da confiança legítima não substitui os requisitos constitucionais de investidura em cargo público efetivo. (22) A impugnação à gratuidade de justiça exige prova concreta e individual da capacidade econômica de cada litisconsorte.

**Dispositivos relevantes citados:** Constituição Federal, artigos 5º, LIV e LV, 37, caput, II e IX, 41 e 198, §§ 4º a 6º; Emenda Constitucional nº 51/2006; Lei Federal nº 11.350/2006, especialmente artigos 9º e 10; Código de Processo Civil, artigos 85, § 11, 98, §§ 2º e 3º, 99, §§ 2º e 3º, 370, 371, 373, I e II, 487, I, 1.009 e 1.010; Lei Municipal nº 2.525/2025; Edital nº 1/2015 do Município de Carmo. **Jurisprudência relevante citada:** STF, Tema 41 (RE 563.965/RN); STF, Súmula Vinculante 37; TJRJ, Apelação Cível nº 0000106-05.2022.8.19.0060, Rel. Des. Rogério de Oliveira Souza, Terceira Câmara de Direito Público, j. 06.11.2024; TJRJ, Apelação Cível nº 0028196-98.2021.8.19.0014, Rel. Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva, Terceira Câmara de Direito Público, j. 27.08.2025; TJRJ, Apelação Cível nº 0000083-57.2020.8.19.0051, Rel. Des. Alexandre Teixeira de Souza, Primeira Câmara de Direito Público, j. 18.05.2023; TJRJ, Apelação Cível nº 0823059-34.2023.8.19.0014, Rel. Des. Rogério de Oliveira Souza, Terceira Câmara de Direito Público, j. 26.01.2026; TJRJ, Apelação Cível nº 0808055-88.2022.8.19.0014, Rel. Des. Maria Cristina de Brito Lima, Sétima Câmara de Direito Público, j. 11.07.2024; TJRJ, Apelação Cível nº 0000104-35.2022.8.19.0060, Rel. Des. Lídia Maria Sodre de Moraes, Sexta Câmara de Direito Público, j. 30.04.2024.

## RELATÓRIO

Trata-se de APELAÇÃO CÍVEL interposta pelas autoras, agentes comunitárias de saúde admitidas pelo Município de Carmo sob a égide do Edital nº 01/2015, contra o MUNICÍPIO DE CARMO, em face de sentença prolatada pelo Juízo da Comarca de Carmo que, após ratificar a decisão de indeferimento da tutela de urgência, julgou improcedente a pretensão de reconhecimento da efetividade do vínculo funcional, nos seguintes termos:

*“(...) Nada obstante a manifestação das autoras, quer parecer ao Juízo que a matéria em discussão nestes autos, examinando bem, é apenas de direito, não necessitando dilação probatória. Como visto, o objetivo das autoras é obter sentença declaratória de que a função por elas exercida é efetiva. As autoras são agentes comunitárias de saúde e todas elas foram admitidas através de processo seletivo conforme autoriza a Constituição Federal. Ora, já tinha sido observado por ocasião da análise da inicial que os cargos de agentes comunitários de saúde não são cargos de provimento efetivo e, consequentemente, os seus ocupantes não têm nem podem ter a prerrogativa da efetividade. Esta é reservada aos servidores que são aprovados em concurso público, que não se confunde com o processo seletivo. A decisão que indeferiu a tutela de urgência foi adotada com base em jurisprudência do Tribunal de Justiça do nosso Estado. Rápida pesquisa a respeito do assunto revela que o entendimento permanece o mesmo. Transcrevo, assim, acórdãos posteriores aos acórdãos anteriormente indicados (...) O pedido das autoras, já se vê, não pode ser acolhido. Requerem a declaração de efetividade da função por elas exercida, a fim de que sejam mantidas em seus cargos. Como todos os acórdãos afirmam, se os indivíduos não se submeteram a concurso público, não podem ter as mesmas garantias e prerrogativas destinadas a quem o fez. Consequentemente, não são efetivos ou estáveis. Diante de todos os motivos expostos: a) ratifico a decisão de index 69016083; b) **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO**; c) deixo de condenar as autoras em custas e honorários por ratificar o deferimento da gratuidade de justiça, sobretudo por ter reconhecido que não são servidoras estáveis. Transitada em julgado, baixa e arquivo. R. I.”*

Inconformadas, recorrem as autoras. Sustentam que foram aprovadas em processo seletivo público fundado no artigo 198, § 4º, da Constituição e na Lei nº 11.350/2006, para o exercício permanente das funções de agente comunitário de saúde, razão pela qual a dispensa imotivada seria ilegal. Alegam inexistir justa causa ou qualquer hipótese legal de rescisão e afirmam que o Edital nº 01/2015 assegurava a manutenção dos vínculos enquanto subsistisse a necessidade do serviço. Defendem, ainda, que a substituição por novos candidatos viola o ato jurídico perfeito, a teoria dos motivos determinantes e os princípios da segurança jurídica, boa-fé, confiança legítima, continuidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

Requerem, em suma, a reforma integral da sentença para que sejam reconhecidas como ilegais as dispensas promovidas pelo Município. pleiteiam, em consequência, o restabelecimento dos vínculos como agentes comunitárias de saúde, a permanência nas funções enquanto subsistir a necessidade pública, o pagamento das remunerações vencidas desde os desligamentos e a condenação do Município nos ônus sucumbenciais. Implicitamente, buscam impedir que o novo processo seletivo seja utilizado para substituir as agentes anteriormente admitidas sem causa legal, preservando os efeitos do certame anterior e afastando a natureza precária atribuída aos vínculos pela sentença.

Em contrarrazões, o Município de Carmo defende a manutenção da sentença. Sustenta que a aprovação em processo seletivo público não confere estabilidade ou efetividade, garantias restritas aos servidores investidos mediante concurso público, e que o art. 198, § 4º, da Constituição não assegura permanência aos agentes comunitários de saúde. Afirmam a precariedade dos vínculos e a impossibilidade de edital ou ato administrativo instituir estabilidade não prevista constitucionalmente. Impugna, ainda, a gratuidade de justiça e requer o desprovimento do recurso, com a condenação das apelantes nas verbas sucumbenciais.

Certidão de tempestividade do recurso interposto (Id. 220582442).

A procuradoria de Justiça se manifestou no sentido de não atuar no feito (Id. 09).

No processo de origem, as autoras narram que foram aprovadas em processo seletivo público realizado pelo Município de Carmo, sob a égide do Edital nº 01/2015, para o exercício da função de agente comunitário de saúde. Afirmam que passaram a exercer regularmente suas atribuições e que, posteriormente, o Município editou a Lei Municipal nº 2.525, de janeiro de 2025, autorizando a realização de novo processo seletivo público de provas ou de provas e títulos para o preenchimento de vagas de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.

### **É O RELATÓRIO.**

### **VOTO**

Os pressupostos de admissibilidade intrínsecos e extrínsecos estão presentes, razão pela qual deve ser conhecido o recurso.

Cinge-se a controvérsia posta em exame a determinar se as agentes comunitárias de saúde admitidas pelo Município de Carmo mediante processo seletivo público regido pelo Edital nº 01/2015 adquiriram efetividade

ou estabilidade funcional e se possuem direito à permanência nos respectivos postos independentemente da realização de novo processo seletivo.

## **1- DA PRELIMINAR: IMPUGNAÇÃO À GRATUIDADE DE JUSTIÇA**

O Município impugna a gratuidade sob o argumento de que uma das autoras possui duas fontes pagadoras, outras apresentaram documentação incompleta e o rateio das despesas resultaria em aproximadamente R\$ 229,00 (duzentos e vinte e nove reais) para cada demandante.

A gratuidade pode ser revogada quando a parte contrária demonstra concretamente a inexistência dos pressupostos legais. A existência de fonte de renda não afasta automaticamente a hipossuficiência, pois a análise deve considerar rendimentos, despesas ordinárias, encargos familiares, patrimônio disponível e custo efetivo do processo.

A impugnação fundada apenas na existência de duas fontes pagadoras para uma das quatorze autoras não autoriza a revogação coletiva do benefício. A situação econômica de cada litisconsorte deve ser examinada individualmente.

A incompletude documental pode justificar intimação para complementação, mas não conduz, sem outros elementos, à conclusão de capacidade financeira. O valor individual estimado das custas constitui elemento relevante, mas não basta, isoladamente, para afastar a presunção decorrente das declarações de insuficiência apresentadas por pessoas naturais.

A sentença ratificou a gratuidade e não condenou as autoras ao pagamento imediato de custas e honorários. Os elementos constantes dos autos não demonstram alteração substancial da situação econômica nem falsidade das declarações.

A impugnação deve ser rejeitada, sem prejuízo de posterior revogação caso surjam provas concretas da ausência dos pressupostos legais. Superada a questão, passa-se ao mérito recursal.

## **2- DO MÉRITO**

### **2.1 Regime constitucional dos agentes comunitários de saúde**

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 51/2006, que incluiu o § 4º no art. 198 da Constituição Federal, foi autorizada a contratação de agentes comunitários de saúde e de combate às endemias pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que precedida de processo seletivo

público, sendo que o § 5º determina que uma lei federal disciplinará o regime jurídico desses agentes, conforme transcrito a seguir:

*“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 processos seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação. (Incluído pela Emenda Constitucional 51, de 2006). (grifos nossos).***

*§ 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.*

O artigo 198, § 4º, da Constituição permite aos gestores locais do Sistema Único de Saúde admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por processo seletivo público, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e com os requisitos específicos para a atuação.

A norma criou forma especial de recrutamento, distinta do concurso público ordinário, para atender às particularidades dessas atividades. Não estabeleceu, contudo, que todo agente aprovado em processo seletivo público passaria a ocupar cargo efetivo.

O processo seletivo previsto no art. 198, § 4º, constitui requisito constitucional de admissão. A natureza do vínculo depende da legislação que institui os postos, define o regime jurídico e disciplina a contratação.

A Lei nº 11.350/2006, em seu art. 8º, submete, como regra, os agentes admitidos pelos gestores locais do SUS ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, salvo se lei local dispuser de modo diverso. A submissão ao regime celetista pode produzir emprego público de duração indeterminada, desde que haja lei instituidora e contratação regular. Ainda assim, emprego público não se transforma em cargo público efetivo e não atrai a estabilidade prevista no art. 41 da Constituição.

A conclusão jurídica adequada, portanto, não decorre da afirmação absoluta de que todo processo seletivo gera necessariamente contratação temporária. Decorre da constatação de que o processo seletivo especial, por si só, não confere cargo efetivo nem estabilidade constitucional.

Mesmo que o vínculo das apelantes não seja qualificado como contratação temporária em sentido estrito, a pretensão de reconhecimento de efetividade e estabilidade permanece inviável.

## **2.2 Impossibilidade de reconhecimento judicial de cargo efetivo**

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as hipóteses constitucionais expressas, conforme o artigo 37, II, da Constituição.

A estabilidade do artigo 41 exige nomeação para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Processo seletivo específico para agentes comunitários de saúde não equivale, para esse fim, ao concurso destinado ao provimento de cargo efetivo.

A efetividade não decorre apenas do tempo de serviço, da necessidade permanente da atividade ou da sucessiva renovação dos vínculos. Exige: criação legal do cargo efetivo; previsão de suas atribuições, quantitativo e remuneração; submissão ao regime jurídico estabelecido em lei; aprovação em concurso público destinado ao provimento daquele cargo; e nomeação e posse segundo as formalidades legais.

Não há indicação, nos fundamentos recursais, de lei municipal que tenha criado cargos efetivos de agentes comunitários de saúde e enquadrado automaticamente as apelantes, aprovadas no Edital nº 1/2015, nesses cargos.

O Poder Judiciário não pode suprir essa ausência mediante sentença constitutiva. Tal providência importaria criação ou provimento judicial de cargos, invasão da competência dos Poderes Legislativo e Executivo e afastamento do art. 37, II, da Constituição.

A duração prolongada do vínculo não sana eventual inadequação da forma de admissão nem produz estabilidade por decurso de tempo. A confiança legítima protege situações constituídas de boa-fé dentro da legalidade, mas não autoriza resultado incompatível com norma constitucional expressa.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a questão no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.609/DF, firmou o entendimento de que o "processo seletivo público" exigido para a contratação de agentes comunitários de saúde não se confunde com o "concurso público" previsto no art. 37, II, da Carta Magna. Aquele é um procedimento mais simplificado, destinado a selecionar profissionais para o desempenho de funções específicas, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),

salvo se a legislação do ente federativo dispuser de forma diversa, criando cargos públicos correspondentes a serem providos por concurso público.

Ademais, o parágrafo único do art. 2º da EC nº 51/2006, que dispensou os agentes que estivessem exercendo a atividade na data de promulgação da emenda da submissão a novo processo seletivo, desde que sua contratação original tenha sido precedida de seleção, não lhes conferiu o direito à efetividade. A norma apenas permitiu a permanência no emprego público para o qual foram selecionados, sem, contudo, transmudá-los em servidores públicos efetivos.

Nesse sentido, a jurisprudência dos Tribunais Superiores é pacífica ao assentar que a estabilidade excepcional conferida a determinados servidores não se equipara à efetividade, que é a integração do servidor em um cargo público de provimento efetivo, o que demanda, invariavelmente, a aprovação em concurso público.

No caso dos autos, é incontroverso que as apelantes foram admitidas pelo Município por meio de processo seletivo simplificado, sob o regime celetista. A pretensão de serem transpostas para o regime estatutário, com a efetivação no cargo, encontra óbice na ausência de prévia aprovação em concurso público específico para tal fim. A administração pública não pode, por ato próprio ou por interpretação extensiva da lei, efetivar empregados públicos em cargos para os quais não prestaram o devido certame.

O entendimento desta Corte de Justiça, inclusive da Terceira Câmara de Direito Público, alinha-se à orientação dos Tribunais Superiores, rechaçando a possibilidade de efetivação de agentes comunitários de saúde sem a devida aprovação em concurso público.

Nesse sentido:

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SUMIDOURO. PRETENSÃO DE EQUIPARAÇÃO COM OS AGENTES COMUNITÁRIOS EFETIVOS, SOB O ARGUMENTO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO À EQUIPARAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Trata-se de ação de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência na qual a autora, relata que participou de Processo Seletivo promovido pelo Município Réu para o cargo de Agente Comunitário de Saúde e que diversos direitos concedidos aos demais servidores estão sendo suprimidos, em afronta ao Princípio da Isonomia. **Contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias por meio de processo seletivo público que****

*guarda conformidade com o art. 198, § 4º, da Constituição Federal, sendo regida pela Lei Federal n. 11.350/2006. Lei Municipal nº 952/2010 que prevê que a contratação desses profissionais deve ser precedida de processo seletivo público (art. 7º) e estabelece que o vínculo jurídico com o município não confere a estabilidade funcional prevista no art. 41 da Constituição Federal, nem equipara esses agentes aos servidores municipais regidos pelo Estatuto dos Servidores (art. 12). Incidência da Súmula Vinculante 37, do STF, que dispõe que "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.". Aplicação do entendimento firmado no Tema 41 (RE 563.965/RN) da Suprema Corte, de que "Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos". Manutenção da sentença. Conhecimento e desprovimento do recurso. (0000106-05.2022.8.19.0060 - APELAÇÃO. Des(a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA - Julgamento: 06/11/2024 - TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO- (Grifou-se.)*

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL. Ação Civil Pública. Agente Comunitário de Saúde (ACS) e Agente de Combate às Endemias (ACE). Emenda Constitucional nº 51/2006. Lei Federal nº 11.350/2006. Reintegração e concessão de estabilidade. Pedido de execução de medidas sanitárias e epidemiológicas para enfrentamento das possíveis epidemias de "arboviroses". Sentença de improcedência do desiderato autoral. Insurgência da Parte Autora. Preliminares de vício de fundamentação e omissão em relação aos pedidos de produção de prova documental afastados. Sentença que enfrentou todos os argumentos trazidos, bem como, as provas requeridas não teriam o condão de alterar a conclusão do julgado. **No mérito, os agentes foram contratados em caráter temporário, com base no Art. 37, IX, da CRFB, mediante processo seletivo simplificado. Não enquadramento nos requisitos da EC supramencionada.** Quanto às medidas sanitárias e epidemiológicas para enfrentamento das possíveis epidemias de "arbovirose", apesar de constatado o agravamento dos indicadores entomológicos, não se comprovou que as epidemias não estariam sendo combatidas por outros modos. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (0028196-98.2021.8.19.0014 - APELAÇÃO. Des(a). CARLOS EDUARDO MOREIRA DA SILVA - Julgamento: 27/08/2025 - TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO- (Grifou-se).*

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE SÃO FIDÉLIS. CONCURSO PÚBLICO. **PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E DE AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. OFENSA AOS ARTIGOS 77, INCISOS II E XI DA CONSTITUIÇÃO DO***

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ASSIM COMO O DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISOS II E IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVALÊNCIA DA REGRA DA OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, INCISO II, CF).** *Certame para provimento de cargos temporários que afronta os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e, notadamente, à regra do concurso público, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e da eficiência. Natureza jurídica dos cargos de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias que não se reveste de excepcionalidade da atividade, visto que possuem caráter permanente, pois assumem contornos de estratégia política para ações de saúde pública, conforme dispõe o art. 3º da Lei Federal nº 11.350/2006. Nexte interím, a sentença não merece reforma. Invalidação do certame que não pode prejudicar a segurança jurídica. A modulação dos efeitos da invalidação com atribuição de eficácia ex nunc é medida que se impõe. Parcial provimento do recurso. (TJ-RJ - APL: 00000835720208190051 202300124720, Relator.: Des(a). ALEXANDRE TEIXEIRA DE SOUZA, Data de Julgamento: 18/05/2023, PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 23/05/2023) - (Grifou-se).*

### **2.3 -Distinção entre efetividade, estabilidade e proteção contra dispensa arbitrária e alegação de dispensa sem justa causa**

A argumentação recursal reúne conceitos distintos. Efetividade é atributo do cargo público criado em caráter permanente e provido segundo a Constituição. Estabilidade é garantia constitucional adquirida pelo servidor nomeado para cargo efetivo, após o preenchimento dos requisitos do artigo 41. Proteção contra dispensa arbitrária representa limitação às hipóteses de ruptura do vínculo. Pode existir em relações que não envolvam cargo efetivo nem estabilidade constitucional.

A Lei nº 11.350/2006 disciplina hipóteses de rescisão unilateral do vínculo dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias. A exigência de causa legal e de procedimento regular não transforma o agente em servidor estável. Apenas restringe a liberdade administrativa de desligamento.

Desse modo, eventual ilegalidade de uma dispensa específica poderia, em tese, justificar a anulação do ato e a recomposição dos efeitos correspondentes. Não autorizaria, contudo, a declaração geral de efetividade postulada na demanda.

As apelantes sustentam que foram dispensadas sem justa causa e sem procedimento regular. A tese não conduz à reforma pretendida.

Primeiro, porque a ausência de justa causa, ainda que demonstrada, não altera a natureza jurídica originária do vínculo. Segundo, porque o controle judicial da dispensa exige individualização do ato administrativo, indicação da data, autoridade competente, motivação declarada, enquadramento legal e procedimento adotado. Terceiro, porque o reconhecimento de nulidade não pode apoiar-se apenas na afirmação genérica de que a Administração decidiu substituí-las por candidatos aprovados em novo processo seletivo.

A validade de cada desligamento deve ser confrontada com o regime jurídico concreto de cada agente e com as hipóteses legais de rescisão. A ação, tal como estruturada, busca consequência mais ampla: o reconhecimento de efetividade e o direito permanente à manutenção nas funções.

A Administração pode ter dever de motivar o ato e respeitar procedimento legal. Não há, porém, direito subjetivo à conversão do vínculo em cargo efetivo.

Ressalte-se que, apesar do regramento específico sobre o regime jurídico aplicável aos referidos agentes, a questão da inexistência de direito adquirido a determinado regime jurídico, desde que observado o princípio constitucional, já foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 563.965/RN (**Tema 41**), ocasião em que foi fixada a seguinte tese:

*“I - Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos;*

*II - A Lei complementar 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.”*

Invoca-se, ainda, o precedente vinculado ao Tema nº 315 da sistemática de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, que proíbe o aumento de benefícios pelo Poder Judiciário com fundamento no princípio da isonomia, na equiparação salarial ou sob o pretexto de revisão geral anual. Esse entendimento foi consolidado com a edição da Súmula Vinculante 37:

*“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.”*

Desta feita, inexistente direito adquirido à perpetuação de um modelo de gestão municipal ou a regime jurídico, conforme tese consolidada

pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 563.965/RN (Tema 41). Para sedimentar essa premissa, cumpre destacar que esta Colenda Terceira Câmara de Direito Público possui entendimento uníssono sobre o tema. Em casos análogos, este Colegiado tem rechaçado o reconhecimento de estabilidade funcional decorrente de mero processo seletivo, aplicando com rigor as balizas fixadas pelas Cortes Superiores. Ilustra bem esse alinhamento o seguinte precedente:

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DE ESTABILIDADE. VÍNCULO JURÍDICO COM O MUNICÍPIO NÃO CONFERE A ESTABILIDADE FUNCIONAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.** *Trata-se de ação de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência na qual a autora, **relata que participou de Processo Seletivo promovido pelo Município Réu para o cargo de agente de combate às endemias. Contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias por meio de processo seletivo público que guarda conformidade com o art. 198, § 4º, da Constituição Federal, sendo regida pela Lei Federal n. 11.350/2006. Lei Municipal nº 952/2010 que prevê que a contratação desses profissionais deve ser precedida de processo seletivo público (art. 7º) e estabelece que o vínculo jurídico com o município não confere a estabilidade funcional prevista no art. 41 da Constituição Federal, nem equipara esses agentes aos servidores municipais regidos pelo Estatuto dos Servidores. Incidência da Súmula Vinculante 37, do STF, que dispõe que "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia". Aplicação do entendimento firmado no Tema 41 (RE 563.965/RN) da Suprema Corte, de que "Não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos". Manutenção da sentença. Conhecimento e desprovimento do recurso. (0823059-34.2023.8.19.0014 – APELAÇÃO - Des(a). ROGÉRIO DE OLIVEIRA SOUZA - Julgamento: 26/01/2026 - TERCEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO) – Grifou-se.***

#### **2.4- Edital nº 1/2015 e alegada garantia de permanência e Realização de novo processo seletivo**

O edital vincula a Administração e os candidatos, mas suas cláusulas devem ser interpretadas conforme a Constituição e as leis. Não pode criar estabilidade, efetividade ou perpetuidade quando o ordenamento jurídico não as prevê.

A expressão “enquanto houver necessidade pública”, caso conste do instrumento convocatório nos termos sustentados, indica condição de continuidade administrativa. Não equivale a garantia individual de ocupação indefinida da função.

A necessidade pública pode subsistir enquanto se modificam: o modelo de gestão; a distribuição territorial das equipes; os requisitos legais de residência; o quantitativo de agentes; as fontes de financiamento; o regime jurídico; a forma de seleção; e a própria estrutura municipal de saúde.

A permanência da atividade pública não assegura a permanência vitalícia de seus executores. Além disso, a vinculação ao edital impede alteração arbitrária das regras do certame, mas não retira da Administração a competência legal para reorganizar seus serviços ou realizar seleção posterior, desde que não utilize o novo certame como expediente para frustrar direitos individualmente assegurados por lei.

A realização de novo processo seletivo não configura, isoladamente, ilegalidade. A Administração pode promover seleção para: preencher vagas não ocupadas; formar cadastro de reserva; substituir agentes que deixaram de preencher requisitos legais; ampliar equipes; atender nova divisão territorial; regularizar vínculos; e adaptar o serviço a alterações legislativas.

A eventual existência de profissionais anteriormente contratadas não impede, por si só, novo processo seletivo. A ilegalidade dependeria da demonstração de que o novo certame foi utilizado para afastar agentes protegidas por vínculo válido, sem causa legal e sem observância do procedimento exigido. Ainda nessa hipótese, a consequência jurídica recairia sobre os atos concretos de desligamento. Não haveria conversão automática das funções em cargos efetivos.

Neste panorama, cumpre enfrentar o principal argumento manejado no apelo: a alegação de que o Edital nº 01/2015 previa contratação por “tempo indeterminado” e de que a Lei Federal nº 11.350/2006 (art. 10) vedaria a rescisão unilateral fora de suas hipóteses taxativas.

Registre-se que a invocação do artigo 10 da Lei Federal nº 11.350/2006 (que elenca hipóteses de rescisão) não socorre as apelantes no sentido de lhes garantir permanência definitiva e irrestrita no serviço público municipal. A legislação federal regulamenta os vínculos celetistas da categoria, mas não tem a aptidão de afastar o comando magno da exigência de concurso público.

Neste sentido, eventuais falhas na redação do instrumento convocatório de 2015, ao constar prazo indeterminado, ou as expectativas geradas por ele não possuem o condão de transformar, por via transversa, um

vínculo precário oriundo de mero processo seletivo em cargo público efetivo. O erro administrativo não gera direito adquirido contra a Constituição.

Na mesma esteira de entendimento, esta Corte Estadual tem reiteradamente rechaçado os pedidos de reintegração pautados em alegada estabilidade, reafirmando que a modalidade de contratação via processo seletivo não confere os mesmos atributos do concurso público. Ilustra bem esse posicionamento o seguinte precedente:

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. CARGO DE AGENTES DE COMBATE A ENDEMIAS. DISPENSA. **PROCESSO SELETIVO QUE NÃO SE CONFUNDE COM CONCURSO PÚBLICO. MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA. ALEGAÇÃO DE ESTABILIDADE. INOCORRÊNCIA. PEDIDO DE REINTEGRAÇÃO AO CARGO. IMPOSSIBILIDADE.** 1. Trata-se de apelação interposta contra sentença que negou o pedido de reintegração aos cargos de agentes de combate a endemias exercidos pelas Autoras no Município de Campos dos Goytacazes. 2. **Alegação de ilegalidade na dispensa, tendo em vista suposta estabilidade gozada pelas Apelantes.** 3. **Apelantes que foram contratadas através de processo seletivo público, que não se confunde com concurso público e não lhes garante estabilidade.** Precedentes do TJRJ. 4. Sentença que não merece reparo. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. (0808055-88.2022.8.19.0014 - APELAÇÃO. Des(a). MARIA CRISTINA DE BRITO LIMA - Julgamento: 11/07/2024 - SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO) – **Grifou-se.***

## 2.5- Teoria dos motivos determinantes

Segundo as apelantes, o ato de contratação decorreu de necessidade administrativa permanente e, por isso, não poderia ser desconstituído enquanto permanecesse essa necessidade.

A teoria dos motivos determinantes vincula a validade do ato aos motivos que a Administração declarou como seu fundamento. Se os motivos forem inexistentes, falsos ou juridicamente inadequados, o ato pode ser invalidado.

A teoria não significa, contudo, que a necessidade pública inicialmente declarada torne o vínculo perpétuo. A contratação de determinado agente e a posterior reorganização do serviço constituem atos distintos, sujeitos a pressupostos próprios. A continuidade da política pública de atenção básica não impede mudanças na composição das equipes.

Além disso, a teoria dos motivos determinantes não supre os requisitos constitucionais para aquisição de efetividade. Tampouco autoriza o Judiciário a transformar vínculo administrativo ou trabalhista em cargo público.

## **2.6- Segurança jurídica, confiança legítima e Continuidade do serviço público**

A permanência das apelantes por vários anos constitui elemento relevante para a análise da boa-fé, da proteção patrimonial e da necessidade de motivação dos atos de desligamento. Esse dado não produz estabilidade constitucional.

O princípio da segurança jurídica protege expectativas legítimas formadas a partir de condutas estatais juridicamente válidas. Não consolida situação contrária à Constituição nem permite que o decurso do tempo substitua concurso público para cargo efetivo.

As agentes tinham legítima expectativa de que a Administração observasse o edital, a Lei nº 11.350/2006, a legislação municipal e o devido processo aplicável. Não tinham, apenas em razão do tempo de serviço, expectativa juridicamente tutelável de aquisição de cargo efetivo.

A continuidade do serviço de saúde protege o usuário e impõe à Administração o dever de organizar a prestação de forma ininterrupta e eficiente. O princípio não confere inamovibilidade aos agentes públicos.

A substituição de profissionais, quando realizada de forma planejada e legal, não viola a continuidade. O que o ordenamento veda é a desorganização do serviço ou a ruptura que prejudique a população. Não há relação necessária entre continuidade do serviço e permanência individual de cada trabalhador.

## **2.7- Alegação de violação à isonomia e julgamento antecipado**

A equiparação das apelantes a servidores ocupantes de cargos efetivos encontra obstáculo na diferença da forma de ingresso, do regime jurídico e da natureza dos postos.

O princípio da isonomia exige tratamento igual para situações equivalentes. Não determina equiparação entre agentes submetidos a regimes jurídicos distintos.

A concessão judicial de vantagens ou garantias próprias de cargos efetivos, sob fundamento de igualdade, também encontraria limite na Súmula Vinculante nº 37 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia.

Nesta exata linha de inteligência, o entendimento desta Corte Estadual rechaça a equiparação funcional e a concessão de estabilidade aos

admitidos via processo seletivo simplificado, prestigiando a tese firmada no Tema 41 do STF, consoante o seguinte julgado:

**EMENTA. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE. CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DE PROCESSO SELETIVO PÚBLICO. MUNICÍPIO DE SUMIDOURO. PRETENSÃO DE EQUIPARAÇÃO COM OS AGENTES COMUNITÁRIOS EFETIVOS, SOB O ARGUMENTO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO À EQUIPARAÇÃO. MANUTENÇÃO DO DECISUM QUE SE IMPÕE. 1. Contratação de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias por meio de processo seletivo público que guarda conformidade com o art. 198, § 4º, da Constituição Federal, sendo regida pela Lei Federal n. 11.350/2006. 2. Lei Municipal nº 952/2010 que traz previsão no sentido de que a contratação será precedida de processo seletivo público (art. 7º) e que o vínculo jurídico havido com a municipalidade não gera estabilidade funcional tratada no art. 41 da CF, tampouco gera qualquer equiparação com o funcionalismo público municipal previsto no Estatuto dos Servidores (art. 12). 3. **Incidência da Súmula Vinculante 37, do STF, que dispõe que não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.** 4. Aplicação do entendimento firmado no Tema 41 (RE 563.965/RN) da Suprema Corte, de que não há direito adquirido a regime jurídico, desde que respeitado o princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos. 5. Manutenção da sentença. 6. **RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.** (0000104-35.2022.8.19.0060 – APELAÇÃO - Des(a). LIDIA MARIA SODRE DE MORAES - Julgamento: 30/04/2024 - SEXTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO). **Grifou-se.****

Embora a demanda não se limite a diferenças remuneratórias, a razão constitucional subjacente é aplicável: o Judiciário não pode criar regime funcional ou vantagem reservada à lei.

As autoras manifestaram interesse na produção de prova documental e testemunhal. O julgamento antecipado não configura cerceamento quando os fatos juridicamente relevantes estão demonstrados por documentos e a controvérsia depende da interpretação da Constituição, das leis, do edital e dos atos administrativos. A prova testemunhal não poderia demonstrar: criação legal de cargo efetivo; aprovação em concurso público para esse cargo; aquisição da estabilidade prevista no art. 41; existência de norma municipal instituidora de efetividade.

Essas questões dependem de prova documental e de interpretação jurídica. Compete ao magistrado indeferir diligências inúteis,

protelatórias ou incapazes de alterar a solução do litígio, nos termos do art. 370, parágrafo único, do Código de Processo Civil. Não houve cerceamento de defesa.

A sentença, portanto, apreciou corretamente a controvérsia ao concluir que a aprovação em processo seletivo público para a função de agente comunitário de saúde não equivale à aprovação em concurso público para cargo efetivo.

Destarte, a manutenção da sentença de improcedência é medida que se impõe, porquanto a pretensão das apelantes carece de amparo constitucional e legal.

**POR TAIS FUNDAMENTOS, VOTO NO SENTIDO DE CONHECER E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO.**

Sem majoração dos honorários recursais quanto à apelação, pois uma vez que a sentença não fixou verba honorária em favor do Município.

Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

Desembargador **MARCEL LAGUNA DUQUE ESTRADA**  
Relator