

**PROTOCOLO Nº:** 998919/14  
**ORIGEM:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO:** PREJULGADO  
**PARECER:** 32/24

*Revisão do Prejulgado nº 19. Apreciação da legalidade das admissões de pessoal por prazo determinado. Competência conferida pelo artigo 71, inciso III, da CF/88. Novos elementos apresentados pelas unidades técnicas. Alteração para exclusão do registro de admissões temporárias. Estipulação de prazo para readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados.*

Trata-se de Revisão do Prejulgado nº 19, para que seja rediscutido o entendimento nesta Corte sobre a necessidade da análise de admissões temporárias para fins de registro por parte deste Tribunal de Contas, conforme preceitua o art. 71, III, da Constituição Federal.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, por meio da Instrução 7497/23 (peça 20), contextualiza que após oito anos de aplicação do entendimento oriundo do Prejulgado 19<sup>1</sup> (Acórdão nº 4025/15, peça 13), os resultados alcançados pela fiscalização não seriam os mais adequados frente aos custos envolvidos nessa modelagem de fiscalização mediante registro, em contraposição aos benefícios verificados.

Informa, em suma, que após a implementação dos processos de admissão via SIAP, no período de 2016 a 2021 apenas 0,24% dos processos cujo objeto foram admissões temporárias tiveram a decisão pela negativa de registro; que as decisões pela negativa de registro não surtem efeito prático, considerando o termo dos contratos temporários; que dos processos de admissão daquela unidade, 57,8% são relativos a contratações temporárias – esse percentual não considera os que Requerimentos de Análise Técnica convertidos em processos de admissão propriamente ditos, os quais são instruídos pela CGM/CGE.

Menciona que a maior parte das decisões são pela legalidade do registro, e quando há uma decisão pela negativa, acaba não surtindo efeito prático, pois em geral estamos diante de contratos já encerrados e, mesmo quando o

---

<sup>1</sup> Tribunal Pleno proferiu o Acórdão nº 4025/15 (peça 13) decidindo pelo seguinte:

a) o exame de matéria objeto de processo deve ser enquadrado como questão preliminar processual;  
b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, assim como as respectivas prorrogações, demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro, pelo Tribunal de Contas, nos termos do artigo 71, inciso III, também da Constituição Federal.

Tribunal consegue atuar antes disso, a opção pelo registro acaba sendo mais aplicada, porque determinar a cessação de contratos em curso, além de alcançar terceiros de boa-fé, gerando impacto de caráter alimentar, acabaria mais por prejudicar a população assistida pelos serviços públicos relacionados.

Nesse sentido, a CAGE propõe que o TCE-PR, a exemplo de outras cortes de contas, cesse a análise dos atos de admissão relativos a contratações temporárias para fins de registro e passe a fiscalizar segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, nos moldes de outras fiscalizações concomitantes inseridas no Plano Anual de Fiscalização, permanecendo o envio dos atos ao Sistema de Admissão de Pessoal pelas entidades de forma a imprimir um nível de controle dos atos, bem como para obter o histórico e a evolução das contratações temporárias para fins de fiscalização por amostragem.

Para tanto, apresentou excertos da argumentação deduzida pelo Auditor Cláudio Augusto Kania em seu voto nos autos nº 480281/10 indicando a interpretação do Art. 71, III, da CF no sentido de que a apreciação de legalidade para fins de registro recai sobre atos de admissão que possam implicar a existência decorrente de atos de aposentadoria, reforma ou pensão. Defendeu a CAGE que deve continuar existindo a apreciação da legalidade das contratações temporárias, porém sem a formalidade do registro desses atos.

Ainda, discorre acerca da desnecessidade de registro das admissões por contrato temporário, sustentando que a precariedade do vínculo das admissões temporárias se assemelha ao dos cargos em comissão, os quais são expressamente excluídos no art. 71, III, da CF.

Por fim, a unidade faz um panorama normativo acerca de outros Tribunais de Contas do país (TCE/MG, TCE/PE, TCE/SP, TCE/PB, TCE/MT, TCE/ES), bem como do Tribunal de Contas da União, que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões.

Ao final, opinou pela revisão do Prejulgado nos seguintes termos:

*I. pela revisão do item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) – para que passe a contar com o seguinte teor:*

*“b) as admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, não demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos.”;*

*II. pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado nº 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados;*

*III. por determinar o imediato encerramento e arquivamento de todos os Requerimentos de Análise Técnica – RAT e processos em andamento cujo objeto seja a apreciação de admissões (contratações) temporárias e respectivas prorrogações, exceto em relação àqueles (a) que contenham determinação ou*

---

*sanção sendo executadas ou (b) aqueles em tramitação nos quais tenham sido aplicadas sanções.*

Por força do Despacho nº 1688/23 os autos seguiram para a CGM Instrução 5209/23 (peça 25), que ratificou a manifestação da CAGE.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, da mesma forma, emitiu a Instrução nº 985/23 (peça 27), em que endossou as conclusões da CAGE. Adicionalmente, a unidade teceu comentários a respeito da precariedade do vínculo das admissões temporárias, se assemelhando ao dos cargos em comissão, os quais são expressamente excluídos no art. 71, III, da CF, permitindo a aplicação da norma parecida, a chamada análise por semelhança.

É o relatório.

De partida, é oportuno pontuar que, na estrita acepção do art. 79 da Lei Orgânica desta Corte, o incidente de prejudgado conforma o foro propício para que o Tribunal Pleno venha a pronunciar-se sobre a interpretação de norma jurídica ou procedimento da Administração, dada a importância da matéria em debate e sua aplicação irrestrita aos sujeitos submetidos ao controle externo.

Ademais, o próprio Regimento Interno da Corte admite, em seu art. 416-A<sup>2</sup>, a possibilidade de mudança de entendimento anteriormente firmado em prejudgado, sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente.

Importante salientar, de antemão, que este Ministério Público de Contas, em prévia manifestação (Parecer nº 6301/15, peça 11), partindo da ausência de diferenciação pelo constituinte originário entre admissões temporárias e efetivas, para fins de competência dos Tribunais de Contas, destacou a existência de estudo prévio realizado pelo Tribunal de Contas da União no qual restou demonstrada a impossibilidade do afastamento e a pertinência do registro dos dados relativos aos atos de admissão de agentes públicos temporários, para concluir no sentido da obrigação de análise da legalidade e posterior registro.

Nada obstante, tendo em vista a robusta instrução promovida pelas unidades técnicas desta Corte – CAGE, CGE e CGM – que denota certo alinhamento a respeito do tema, reforçado pela mudança de entendimento de outros Tribunais de Contas do país, dentre eles, o Tribunal de Contas da União, que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões, a manifestação ministerial pretérita (peça 11), é reformada neste momento, pelos motivos que passa a expor.

Da leitura das manifestações unânimes das unidades técnicas, extrai-se que após oito anos de aplicação do atual Prejudgado de nº 19, fruto do Acórdão nº 4025/15 – Pleno, os resultados alcançados pela fiscalização não seriam os mais adequados frente aos custos envolvidos nessa modelagem mediante

---

<sup>2</sup> Art. 416-A. *Sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em prejudgado e uniformização de jurisprudência, por provocação do colegiado ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)*

registro, em contraposição aos benefícios verificados, o que impõe a necessária readequação na forma de análise desse objeto de controle.

Com efeito, a contextualização e os dados<sup>3</sup> apresentados pela CAGE acerca do trabalho de análise da legalidade das contratações temporárias, consequentes registros e prorrogações, que vem sendo realizado por este Tribunal – ao qual, por brevidade, reportamo-nos – apresenta elementos fáticos e jurídicos aptos a fomentar a evolução no processo de trabalho desta Corte de Contas em relação às contratações temporárias, em especial pelo caráter precário de tais admissões.

A unidade proponente justifica a necessidade de revisão do pronunciamento plenário em razão da estruturação dos processos de admissão por meio do Sistema Integrado de Atos de Pessoal. Sustenta a CAGE que o SIAP transformou a lógica das análises das admissões, permitindo uma atuação concomitante e possibilitando o monitoramento de irregularidades e ou impropriedades nas mais diversas fases dos certames admissionais.

Nesse pressuposto, convém ressaltar que o controle da administração pública tem evoluído, muito em decorrência dos avanços tecnológicos, permitindo a criação de sistemas e processos integrados de controle externo, para priorizar ações de controle prévio ou concomitante, dimensionando-os a uma atuação preventiva eficaz dos gastos públicos.

De tal forma, embora não se possa prescindir do controle corretivo, a fiscalização exercida pelas Cortes de Contas possui grande amplitude e pode ser exercida de forma prévia e concomitante, não se restringindo, unicamente, aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, mas estendendo sua atuação à verificação da efetividade da própria gestão em si, de modo a verificar os resultados alcançados na gestão dos recursos públicos.

Diante desse panorama, a proposta de fiscalização segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, nos moldes de outras fiscalizações concomitantes inseridas no Plano Anual de Fiscalização, permanecendo o envio dos atos ao SIAP pelas entidades de forma a imprimir um nível de controle dos atos, denota uma clara evolução no processo de trabalho.

Releva observar, ainda, que a revisão proposta pela CAGE não sugere que esta Corte deixe de apreciar o controle da **legalidade** dos atos de admissão temporários, questionando, tão somente, a necessidade da realização de

---

<sup>3</sup> Entre os dados apresentados pela CAGE à peça 20 para fomentar a rediscussão da matéria, destacam-se os seguintes:

- i) Após a implementação dos processos de admissão via SIAP, no período de 2016 a 2021 apenas 0,24% dos processos cujo objeto foram admissões temporárias tiveram a decisão pela negativa de registro;*
- ii) As decisões pela negativa de registro não surtem efeito prático, considerando o termo dos contratos temporários;*
- iii) Dos processos de admissão daquela unidade, 57,8% são relativos a contratações temporárias – esse percentual não considera os que Requerimentos de Análise Técnica convertidos em processos de admissão propriamente ditos, os quais são instruídos pela CGM/CGE.*

**registro** das referidas contratações de caráter precário. Como bem consignou a unidade instrutiva:

*A expressão “para fins de registro” não constitui o objetivo central da norma. Entende-se que o termo expressa apenas um aspecto adicional e/ou suplementar ao comando constitucional, para além do exame de legalidade, constituindo-se numa formalidade – de índole constitucional, obviamente –, qual seja, fazer constar em banco de dados quais atos foram apreciados e considerados legais. Portanto, o objetivo primário da norma seria determinar o exame da legalidade e/ou “legitimidade” do procedimento admissional, o que este Tribunal continuará a realizar, entretanto com uma sistemática mais eficaz, qual seja, fiscalização segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, sem a necessidade de realização de registro.*

Ademais, observa-se que o disposto no art. 71, inciso III, da CF/88, reproduzidas no artigo 75, inciso III<sup>4</sup> da Constituição do Estado do Paraná, explicita que é competência dos Tribunais de Contas *apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.*

Embora esteja constitucionalmente atribuído às Cortes de Contas o dever de efetuar o registro dos atos de admissão de pessoal a qualquer título, ela excetuou as nomeações para os cargos em comissão, sendo silente, contudo, no que tange à apreciação da admissão de servidores contratados por excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CF/88.

Vale lembrar, da mesma forma que os cargos de provimento em comissão, os servidores públicos temporários se configuram como um grupo excepcional dentro da categoria geral dos servidores públicos, contemplada no art. 37, IX, da CF, que admite a contratação por tempo determinado, estritamente, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público e desde que haja expressa previsão legal.

Em que pese não tenha excluído expressamente a análise da admissão de temporários, a partir de uma análise teleológica do artigo 71, inciso III, da CF/88, não é possível vislumbrar diferenças entre as duas situações capazes de gerar tratamento diverso entre elas. Tanto os comissionados como os temporários possuem igual precariedade em sua relação com a Administração Pública, distinguindo-se apenas pela relação de confiança inerente aos cargos comissionados.

---

<sup>4</sup> III - *apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;*

Nessa linha de raciocínio, tratando-se de **vínculo precário** com o Poder Público, pode-se sustentar que **não há obrigatoriedade dos Tribunais de Contas registrarem os atos de admissão dos contratos temporários, o que não afasta, contudo, a análise da legalidade/regularidade destas contratações.**

Tal interpretação vai ao encontro do defendido pelo Conselheiro Substituto Cláudio Augusto Kania nos autos de n. 480281/10, no sentido da ausência de competência dos Tribunais de Contas para registrar os atos de contratação temporária, com base em duas premissas: 1) *constitui finalidade precípua da competência atribuída aos Tribunais de Contas pelo art. 71, inciso III, da CR/88, o registro dos atos de admissão que possam implicar em atos de aposentadoria, reforma ou pensão, e o registro dos atos de aposentadoria, reforma ou pensão que tenham decorrido de admissão sujeita a registro; e 2) o registro de atos de pessoal tornou-se anacrônico, após progressiva mitigação e perda de alcance do instituto.*

Em consonância com esse ponto de vista, ao uniformizar<sup>5</sup> jurisprudência acerca da matéria, o Tribunal de Contas de Minas Gerais posicionou-se no sentido de que: *o ato de admissão proveniente de contratação temporária submete-se a exame de legalidade do TCE-MG, mas não é sujeito a registro por este Tribunal de Contas, dentro dos limites estabelecidos pelo art. 71, inc. III, da CR/88, c/c art. 37, II, da CR/88.*

No entendimento da Corte de Contas Mineira, *a expressão “a qualquer título” constante da norma visou inserir, no rol dos atos sujeitos a registro, aqueles decorrentes da admissão das funções públicas dos servidores estabilizados, dispostos pela própria Constituição no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, de maneira que, de acordo com a dicção dos artigos constitucionais supracitados estão sujeitos a registro apenas os atos de admissão de cargos públicos, os contratos de empregados públicos e os atos de admissão das funções públicas dos servidores estabilizados.*

Outrossim, como bem consignou a CAGE, outras Cortes de Contas<sup>6</sup> têm firmado posicionamento no sentido da desnecessidade de registro das admissões por contrato temporário, incluindo o Tribunal de Contas da União, conforme se depreende da recente Resolução n° 353/2023<sup>7</sup>, *in verbis*:

*Art. 2º É sujeito a registro ato de:*

*I - admissão de pessoal, exceto admissão temporária e nomeação para cargo em comissão ou função de confiança; (grifou-se).*

<sup>5</sup> TCE/MG. Incidente de uniformização de jurisprudência n° 1007377. Relator: Conselheiro Mauri Torres. Data da Sessão: 08/05/2019. Disponível em <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1873852>, acesso em 05/02/2024.

<sup>6</sup> TCE/PE, TCE/SP, TCE/PB, TCE/MT, TCE/ES.

<sup>7</sup> Resolução TCU n° 353/2023. Vigência desde 22/03/2023. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21630>, acesso em 05/02/2024.

Releva destacar, ainda, que os Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco<sup>8</sup> e do Mato Grosso<sup>9</sup> não vêm recebendo análise para fins de registro, mas são enfrentadas mediante fiscalização por amostragem a partir de uma matriz de risco, conforme bem consignou a unidade técnica.

A partir dessas considerações, tem-se que a proposta da CAGE de que o TCE-PR deixe de analisar os atos de admissão relativos a contratações temporárias para fins de registro, passando a fiscalizá-los segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, nos moldes de outras fiscalizações concomitantes insertas no Plano Anual de Fiscalização, permanecendo o envio dos atos ao Sistema de Admissão de Pessoal pelas entidades de forma a imprimir um nível de controle dos atos, mostra-se bastante plausível.

Nesse passo, o contexto fático atual apresentado pela unidade técnica e a evolução conceitual e operacional materializada nos sistemas informatizados desta Corte, bem como a exposição da forma de fiscalização adotada por outros Tribunais de Contas, que excluem as contratações temporárias da necessidade de registro formal das admissões, oportunizam nova manifestação plenária, a respeito da apreciação da legalidade das admissões de pessoal por prazo determinado.

Destarte, tendo em vista que o Tribunal de Contas não renunciará ao exame da legalidade e/ou legitimidade do procedimento admissional, que apenas não estará sujeito a registro, tem-se que o modelo de fiscalização segundo critérios de amostragem, a partir de mapeamento de riscos, mostra-se adequado a assegurar a efetividade do controle externo.

Sem embargo, desde logo entendemos oportuno a **estipulação de prazo** para apresentação de **propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados** pela Coordenadoria Geral de Fiscalização, conforme sugerido pela CAGE na conclusão do item II da Instrução (peça 20, p. 18-19), de modo a adequar os escopos da fiscalização, assim como a delimitação dos dados imprescindíveis à composição documental de tais expedientes necessários ao Tribunal de Contas para o exercício de sua missão institucional.

Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pela **Revisão do item “b” do Acórdão nº 4025/15-STP - Prejulgado nº 19**, para que passe a constar o seguinte teor:

I) As admissões de pessoal por prazo determinado previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal – CF, assim como as respectivas prorrogações, **não** demandam a apreciação da legalidade, para fins de registro (art. 71, inciso III da CF), pelo

<sup>8</sup> TCE/PE. Resolução nº 01/2015.

<sup>9</sup> TCEMT. Regimento Interno. Disponível em [file:///profiles/usersprofiles\\$/tc518514/Downloads/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20ATUALIZADO%20AT%C3%89%2001-02-2021.pdf](file:///profiles/usersprofiles$/tc518514/Downloads/REGIMENTO%20INTERNO%20-%20ATUALIZADO%20AT%C3%89%2001-02-2021.pdf) acesso em 05/02/2023.

Tribunal de Contas, ficando sujeitas à fiscalização na forma prevista nos seus regulamentos;

II. pela expedição de determinação à Coordenadoria Geral de Fiscalização para adoção de providências, visando dar efetividade quanto ao decidido em relação ao item 'b' do Acórdão 4025/15-STP (peça 13) – Prejulgado n° 19 (peça 17) –, ora revisado, inclusive mediante a apresentação de propostas de readequação dos regulamentos e adaptação dos sistemas informatizados, **no prazo de 90 dias.**

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas