

**PEDRO HENRIQUE MEDEIROS RODRIGUES**

**APLICAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PELO MINISTÉRIO  
PÚBLICO ESTADUAL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO CONCURSO PÚBLICO  
NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito de João  
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba como  
requisito parcial da obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Marcia Glebyane Maciel  
Quirino

**JOÃO PESSOA**  
**2022**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

R696a Rodrigues, Pedro Henrique Medeiros.

Aplicação de termo de ajustamento de conduta pelo Ministério Público Estadual na efetivação do direito ao concurso público no município de João Pessoa / Pedro Henrique Medeiros Rodrigues. - João Pessoa, 2022.  
109 f.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.  
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Administração Pública. 2. Vínculos Funcionais. 3. Serviço Público. 4. Improbidade Administrativa. 5. Atuação Extrajudicial do Ministério Público. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

**PEDRO HENRIQUE MEDEIROS RODRIGUES**

**APLICAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA PELO MINISTÉRIO  
PÚBLICO ESTADUAL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO CONCURSO PÚBLICO  
NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito de João  
Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal da Paraíba como  
requisito parcial da obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.<sup>a</sup> Marcia Glebyane Maciel  
Quirino

**DATA DA APROVAÇÃO: 20 DE JUNHO DE 2022**

**BANCA EXAMINADORA:**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO  
(ORIENTADORA)**

**Prof. Dr.<sup>a</sup>. RAQUEL MORAES DE LIMA  
(AVALIADORA)**

**Prof. Dr.<sup>a</sup>. ANA LUÍSA CELINO COUTINHO  
(AVALIADORA)**

*In memoriam* de Pedro Elias e Juracy Medeiros,  
porque "Ohana quer dizer família. Família quer dizer  
nunca mais abandonar ou esquecer" (LILO &  
STITCH. Direção de Dan de Blois e Chris Sanders.  
Walt Disney Studios. Buena Vista Pictures  
Distribuidora, 2002).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à solicitude do 39º Promotor de Justiça da Capital do Ministério Público da Paraíba, o sr. Carlos Romero Lauria Paulo Neto, que abriu as portas do seu gabinete para conversar sobre o objeto de estudo deste trabalho de conclusão de curso e permitiu a visualização do Processo de Gestão Administrativa conexo ao instrumento estudado, o que também foi de grande serventia para subsidiar este trabalho acadêmico.

Gratidão à orientadora Marcia Glebyane Maciel Quirino que, através de seu comprometimento e dedicação, renova diariamente a confiança no trabalho desempenhando pelos servidores públicos desta Universidade.

Ainda, agradeço a minha mãe e ao meu irmão que sempre inculcaram o valor do trabalho em todas as áreas da minha mente e coração; a minha prima e a minha melhor amiga, que sempre acreditaram em mim quando nem mesmo eu “botei fé” e às minhas tias-avós que, como ótimas líderes de torcidas da melhor idade, sempre estiveram nos primeiros assentos da arquibancada vibrando (e cobrando) por mim.

Porque eu jamais chegaria aonde cheguei se só andasse em linha reta. Tive que voltar atrás, andar em círculos, perder dias, perder o rumo, perder a paciência e me exaurir em tentativas aparentemente inúteis para encontrar um quase endereço, uma provável ponte: a entrada do encontro.

Marla de Queiroz

.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar se o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público da Paraíba e o Município de João Pessoa/PB – firmado em 14 de agosto de 2020, com aditivo em fevereiro de 2021 – é um instrumento jurídico hábil para a efetivação do direito à realização de concurso público no caso específico apontado. Dado que o concurso público é um dos modos de ingresso nos quadros funcionais da Administração Pública, o qual privilegia os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, os altos índices de prestadores de serviço temporário da Prefeitura Municipal de João Pessoa alertaram o MPPB para a rotineira prática de manutenção desses servidores com ingresso precário na administração pública. Em fevereiro de 2022, havia 56,83% prestadores de serviço temporários e apenas 29,80% de servidores concursados. O TAC pactuado entre o parquet estadual e a edilidade de João Pessoa, o qual terá suas cláusulas analisadas e seu nível de cumprimento investigado, vem logrando relativo êxito na progressiva adequação do quadro funcional da administração pública municipal através da realização de um concurso público inicial, embora tenha potencial para avançar. O trabalho aborda o método hipotético-dedutivo aliado à pesquisa quantitativa e qualitativa.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Vínculos Funcionais. Serviço Público. Improbidade Administrativa. Atuação extrajudicial do Ministério Público.

## ABSTRACT

The present academic work aims to analyze if Term of Conduct Adjustment celebrated between State Public Ministry of Paraíba and the Council of João Pessoa - signed on August 14, 2020, with Additive signed on February, 16, 2021 – it is such a skillful legal instrument for the realization of the right to carry out a public tender in the specific case pointed out. Since the public tender it is one of the ways of entering the public administration staff, which privileges the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. Moreover, the high rates of temporary service providers in the Municipality of João Pessoa alerted MPPB to the routine practice of maintaining these servers with precarious entry into the public administration. In February 2022, there were 56.83% temporary service providers and only 29.80% public servants. TAC agreed between the state parquet and the Council of João Pessoa, which will have its clauses analyzed and its level of compliance investigated, has been achieving relative success in the progressive adaptation of the functional framework of the municipal public administration through an initial public tender, although it has the potential to advance. The paper approaches the hypothetical-deductive method combined with quantitative and qualitative research.

**Key-words:** Public administration staff. Functional Link. Public Service. Administrative Improbability. Extrajudicial Action from Public Prosecution Service.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CDC – CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

CLT – CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS

ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

LACP – LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

LIA – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

MP – MINISTÉRIO PÚBLICO

MPPB – MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

TCAC – TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

TAC – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

TCE – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PMJP – PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA

PNMA – POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

LOMP – LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TJPB – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

TCE – TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL

MPU – MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

MPT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO

MPDFT – MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

DASP – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

FGTS – FUNDO DE GARANTIA DO TEMPO DE SERVIÇO

PGA – PROCESSO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	11
<b>2 CONCURSO PÚBLICO: MEIO DE INGRESSO PERMANENTE NOS QUADROS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO</b>	16
2.1 DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.2 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
2.3 DOS SISTEMAS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.4 DO SERVIÇO PÚBLICO COMO UMA DAS MANIFESTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
2.5 CONCURSO PÚBLICO E DEMAIS MEIOS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO	26
2.6 OS TIPOS DE VÍNCULO FUNCIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO	30
<b>3 MINISTÉRIO PÚBLICO: FISCAL DA ORDEM JURÍDICA</b>	35
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	36
3.2 DOS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS	39
3.3 ATRIBUIÇÕES FINALÍSTICAS DO PARQUET BRASILEIRO	42
3.4 DOS DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS	46
3.5 TENSIONAMENTOS ENTRE O AGIR MINISTERIAL E A ATUAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS	48
3.6 A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO	51
<b>4 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: PONTO DE PARTIDA E PONTO DE CHEGADA</b>	54
4.1 TAC: TÍTULO EXECUTIVO DE FEIÇÕES DUPLAS	55
4.2 LEGITIMIDADE, NATUREZA E POSSIBILIDADES CONTEUDISTAS DO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA	58
4.3 TAC E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: VEDAÇÃO OU PERMISSÃO LEGAL?	62
4.4 ESTUDO DE CASO: TAC CELEBRADO ENTRE A PMJP E O MPPB - PRESSUPOSTOS BÁSICOS E INICIAIS DE SUA CELEBRAÇÃO	64
4.5 ESTUDO DE CASO: TAC CELEBRADO ENTRE A PMJP E O MPPB - PRESSUPOSTOS QUANTO AO SEU CONTEÚDO	70

4.6 ESTUDO DE CASO: TAC CELEBRADO ENTRE A PMJP E O MPPB -	
INVESTIGAÇÃO QUANTO AO NÍVEL DE CUMPRIMENTO DO AJUSTE .....	73
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>78</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>81</b>
<b>ANEXO A – TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA</b>	
<b>(TCAC).....</b>	<b>90</b>
<b>ANEXO B – ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE</b>	
<b>CONDUTA .....</b>	<b>91</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As funções do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil estão divididas, harmonicamente, entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Cada um destes exerce uma atividade que por padrão e frequência lhe é mais rotineiramente designada. Assim, o Poder Executivo exerce tipicamente a função administrativa. Como tal função é cordão umbilical da Administração Pública, a ideia desta na maioria das vezes remete-se ao Poder Executivo.

A Administração Pública, como manifestação da função administrativa típica do Poder Execução, se materializa através do exercício do poder de polícia, da atividade econômica e da oferta de serviço público (DI PIETRO, 2022). Para tanto, se faz necessário um contingente de recursos humanos para a execução desses ofícios – ofícios estes que devem ter por razão de ser e finalidade útil o alcance do interesse público.

Justamente para fins de especialização para melhor atender os variados focos do interesse público é que a Administração Pública se divide em Direta (composta pela União, Estados, Municípios, DF e seus órgãos despersonalizados) e em Indireta (por meio de Autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economias mistas etc).

Daí se falar nos quadros funcionais do serviço público, ou seja, na composição dos trabalhadores que laboram na e em prol da Administração Pública. Nesse sentido, a Administração mantém diversos tipos de vínculos jurídicos com os seus recursos humanos, a saber o vínculo estatutário, celetista, comissionado e temporário. Este trabalho focará nestes vínculos, embora também se possa citar os terceirizados, estagiários, entre outros.

Além dos vínculos, a Administração divide o labor público na concepção de cargos, empregos e funções, concepções estas que dialogam com os diferentes tipos de liames jurídicos.

Ocorre que a Constituição Federal privilegia o vínculo estatutário, pois colocou o ingresso no serviço público mediante aprovação em concurso público de provas e/ou títulos como regra e não como exceção. Pelo certame público, se destaca o mérito em detrimento de conchaves de apadrinhamentos políticos e se favorece maior igualdade de oportunidades para que cidadãos diversos possam laborar em carreira pública, além de melhor atender aos princípios constitucionais basilares da administração pública, quais sejam a legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, eficiência.

Importa mencionar que atentar contra esses princípios se caracterizam em umas das configurações de ilicitude previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Lei nº 8.429/1992), sobretudo na preterição de realização do certame, uma vez que opera-se frustração

ao caráter concorrencial do concurso público (em virtude da sua não realização), bem como o agente público galga benefício indireto diante da manipulação de sua discricionariedade ao fazer do quadro funcional público um balcão de oferta de empregos precários e subservientes.

O advento do concurso público permite na prática administrativa a impessoalidade, a moralidade, a modernização da máquina pública, a profissionalização de seus integrantes e o avanço de práticas democráticas no setor público, pois alicerça a tão importante diferenciação entre a coisa pública e privado, entre o interesse coletivo e o interesse privado (ou de alguns poucos). A introdução universalizante do concurso público como método de recrutamento e seleção no país remonta à introdução do sistema de gestão burocrático em detrimento ao sistema patrimonialista durante a Era Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), conseguindo através disso transformar o concurso público em um discurso legítimo e em um valor do serviço público no Brasil (MAIA, 2018, p.674;680).

No entanto, pela maior segurança e autonomia no cargo público proveniente do status de “concursado” ou “efetivo”, tal forma de ingresso é preterida diuturnamente pelos gestores públicos país afora. Ora conforme os termos legais – pois existem previsões de formas excepcionais e temporárias de ingresso na administração pública - ora ao arrepio da própria lei, burlando as exceções legais para impor uma realidade antijurídica com aparência legal.

Assim, não é raro encontrar reportagens na mídia ou constatações nos próprios portais de transparências que demonstram um número de servidores públicos comissionados, terceirizados e temporários deveras superior ao número de servidores concursados, ou pior, quando, apesar da flagrante defasagem nos quadros das instituições públicas, ainda que com vagas autorizadas, o certame público persiste em não ser realizado.

Nesse diapasão, insere-se a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP). Isto porque o Poder executivo municipal, encampando a chamada Administração Pública, está com seu quadro funcional alheio aos ditames constitucionais devido, sobretudo, a preterição de realização de concurso público. Tal realidade denota uma malversação do patrimônio público - do qual os cargos, empregos e funções públicas fazem parte (CARNEIRO, 2011, p.76) - e da gestão do interesse público, além do óbvio desrespeito à Constituição Federal.

Tais fatos prejudicam a oferta de serviços públicos de qualidade e a institucionalidade do quadro funcional municipal. Cabe pontuar que isso ocorre em uma capital. Ou seja, não importa o tamanho da relevância histórica, econômica, política ou social de uma edilidade: o pensamento patrimonialista na administração pública é uma praga perniciosa, difícil de ser combatida e exterminada, a qual (re)existe com impressionante resiliência na administração brasileira (SOUSA, 2021, p.35).

De modo que o despudor público desconhece limites. Se o quadro funcional modelo guarda tantas irregularidades, não é difícil imaginar que tal inadequação moral e legal possa se desdobrar e se multiplicar mais facilmente nos vínculos funcionais de municípios menores e menos assistidos.

Porém, dentro da seara pública, existem órgãos públicos especializados aos quais incumbem fiscalizar os Poderes Públicos quanto ao cumprimento de suas obrigações legais. Dentre essas instituições de controle e fiscalização, pode-se listar o Ministério Público. O ente é considerado pela Constituição como uma das funções essenciais à justiça e é uma instituição permanente, dotada de vários princípios, garantias e privilégios – os quais existem não para deleite próprios dos integrantes do órgão, mas como condições alicerce de sua existência e atuação finalística.

O MP atua precipuamente na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Galgou uma longa caminhada histórica, social e política para ostentar o status que detêm hoje. Nesse caminho, se firmou como um dos protagonistas mais proeminentes na defesa dos direitos transindividuais, nos quais se contam os direitos difusos, coletivos em sentido estrito e direitos individuais homogêneos.

A Constituição de 1988 foi responsável por traçar um novo perfil ao parquet, fato que o individualiza e o coloca como único quando comparado com outros modelos de Ministério Público em outros países. Isso porque o MP tem um extenso leque de atuação, atuando praticamente em quase todas as áreas do direito que revele um interesse público indisponível, sendo o órgão considerado como porta-voz maior da sociedade (SILVA, C.A, 2001, p.129) e curador dos direitos fundamentais (BARROS; RANGEL, 2018, p.148).

Além da densa gama de assuntos jurídicos com os quais se envolve, o parquet possui uma grande caixa de ferramentas à sua disponibilidade, ou seja, se utiliza de vários instrumentos legais como suporte para a consecução de suas missões finalísticas. Pois, para exercer um trabalho é necessário não somente o conhecimento, mas as condições para executá-lo. Por exemplo, a CF expressamente prevê a ação penal pública, o inquérito civil, a ação civil pública, entre outros, como instrumentos possíveis para materialização de seu ofício ministerial.

Outrossim, o texto constitucional estipula que outras funções possam ser designadas ao parquet. Decorrente disso, é possível que outros instrumentos sejam criados no afã de auxiliar o Ministério Público no desenvolvimento de suas tarefas. Nesse contexto, surge o instrumento que importa para este trabalho: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Como é ínsito das coisas brasileiras, o TAC possui uma história peculiar no seu surgimento no ordenamento. Apesar de objeções iniciais, o instrumento veio para ficar e

solidificou-se, embora ainda não tão reconhecido. Assente no parágrafo sexto do artigo quinto da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), se presta para firmar um compromisso de adequação de condutas do interessado às exigências legais, mediante cominações.

O termo compõe o microssistema de tutela coletiva e é também corolário dos meios alternativos de resolução e prevenção de conflitos. A um só tempo serve para discutir macro demandas - em contrapeso aos conflitos individuais - e para ser canal de negociação, mediação, conciliação e construção coletiva, diminuindo o caráter litigante dos conflitos fora e dentro do Judiciário. Isto porque o TAC é um título executivo extrajudicial, embora possa também ostentar uma transmutação imprópria para título executivo judicial.

Devido a vasta quantidade de assuntos possíveis de serem tratados por um TAC - inclusive temas afetos à improbidade administrativa, com a qual os atos atentatórios aos princípios da administração pública guardam conexão - o termo tem potencial para influenciar políticas públicas e construir respostas que elevem a qualidade da prestação estatal considerando várias lógicas além da jurídica. Ademais, contribui para o desafogamento do Poder Judiciário e do alargamento da concepção de acesso à justiça (FARIAS, 2020).

Nesse ínterim, chega-se ao caso prático analisado e comentado no capítulo final deste trabalho, visto que desde 2012 o Ministério Público da Paraíba - MPPB atua para que o Município de João Pessoa adeque o quadro funcional às determinações legais. No ano citado, o parquet ingressou em juízo com uma Ação Civil Pública em face da PMJP, objetivando, entre outras coisas, a obrigação do município em proceder com a realização de concurso público para preenchimento de vários cargos. Nos anos posteriores, o MPPB procedeu com abertura de inquéritos civis (nº 002.2015.098542, 002.2016.001861 e 002.2017.4121) e procedimento administrativo (nº 002.2019.061765) na mesma senda.

Ocorre que, como a ACP é uma ação civil complexa dentro do microssistema processual coletivo, o processo segue em andamento até o momento. No entanto, em agosto de 2020, o MPPB celebrou um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TCAC) – nomenclatura que o órgão paraibano ostenta preferir – com o Município de João Pessoa, pelo que, extrajudicialmente, ficaram pactuadas diversas obrigações a serem adimplidas até 2024, entre elas a diminuição do número de cargos temporários, a celebração de concurso público para os cargos públicos existentes e vagos, bem como a criação de demais cargos públicos para atender à demanda da gestão da capital e a consequente realização de certame público para esses novos cargos, objetivando a adequação progressiva do quadro de servidores da edilidade.

Previamente aos comentários acerca do TAC (2020) e do Aditivo (2021) entabulados entre MPPB e PMJP, convida-se o leitor para percorrer os capítulos teóricos deste

trabalho acadêmico. Pois, é preciso aprofundar-se no conhecimento acerca da Administração Pública, do Ministério Público e do Termo de Ajustamento de Conduta para melhor compreensão da relação que esses assuntos guardam entre si, mormente os tensionamentos decorrentes da atuação do MP no campo da discricionariedade do administrador público (FELDMAN; SILVEIRA, 2019, p.1; p.16).

Ciente da relevância social da correta e democrática ocupação de cargos públicos, o propósito desse trabalho é se debruçar sobre instrumento jurídico com potencial de auxiliar na efetivação do direito ao concurso público. Associado ao método de abordagem hipotético-dedutivo, parte de uma premissa geral, enuncia hipótese, analisa resultados e tece conclusão.

Tendo como plano de fundo um estudo de caso, o trabalho opera pesquisa qualitativa sobre o conteúdo do TAC estudado e pesquisa quantitativa sobre o atual impacto de cumprimento do ajuste. Assim, congrega pesquisa bibliográfica e documental - através da leitura de artigos científicos, livros e peças processuais que dão base ao referencial teórico utilizado - com a coleta de dados por meio de números e gráficos extraídos de portal de Tribunal de Contas e outras informações coletadas em procedimento administrativo do MPPB acerca do acompanhamento do cumprimento do TAC em comento.

Como objetivos específicos, procura-se explicar o que é Administração Pública, quais são os seus vínculos funcionais e os meios de ingresso ao seu quadro funcional, principalmente o concurso público, posto que eleito pelo constituinte como meio preferencial de seleção. Ainda, desvendar para o leitor o que seria o Ministério Público e quais as suas atribuições, demonstrando a relação que a atuação do MP guarda com a garantia de realização do certame para a Administração e os pontos de tensão existentes entre esta e o parquet. Por fim, conceituar o Termo de Ajustamento de Conduta e explorar suas potencialidades teóricas no fito de possibilitar o estudo de caso do TAC celebrado em agosto de 2020 e do Aditivo em fevereiro de 2021 pelo MPPB e PMJP.

Ao final, proceder-se-á com a conclusão para inferir se realmente o TAC celebrado demonstra o condão de efetivar direitos constitucionais difusos – tal qual a realização de concurso público – e transformar a realidade da gestão pública no município de João Pessoa/PB. Afinal, o problema da pesquisa que motivou este trabalho é se seria o Termo de Ajustamento de Conduta uma ferramenta hábil, à disposição do Ministério Público, na efetividade da realização de concurso público para ingresso nos quadros funcionais da Administração Pública.



## **2 CONCURSO PÚBLICO: MEIO DE INGRESSO PERMANENTE NOS QUADROS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO**

A Constituição Pública de 1988 optou por alçar o concurso público ao posto de único meio de ingresso permanente aos quadros funcionais da Administração Pública. O certame público privilegia vários princípios constitucionais além do sistema de mérito, proporcionando que qualquer cidadão possa ocupar um cargo ou emprego e exercer função pública, ou seja, inserir-se de modo estável no serviço público.

Tal é a moldura pretendida pelo legislador constituinte. No entanto, há vários percalços que inibem o respeito e a observância do concurso público no cotidiano dos administradores públicos. Algumas dessas pedras no caminho se referem a problemas macros que orbitam a noção de Administração Pública e de Serviço Público, dois termos polissêmicos que de início serão percorridos neste capítulo; já outros pedregulhos se referem a burlas cometidas pelos gestores públicos do País, os quais se utilizam de meios temporários e precários de ingresso nos quadros funcionais públicos para protelar e às vezes inibir a realização de certame público.

A perpetuidade desse expediente fraudulento é uma afronta não somente à força normativa da Constituição Cidadã, como é um desrespeito ao interesse público, uma vez que a realização de concurso é, ao mesmo tempo, uma exigência constitucional, um direito difuso e pré-requisito para o adequado funcionamento da máquina pública.

Já que diante da complexidade do Direito deve-se considerá-lo como instrumento para realizar fins de interesse coletivo e da dignidade humana, numa visão promocional do Direito e do Estado (JUSTEN FILHO, 2021, p.372) é inconcebível concordar com a afronta sistemática e cotidiana do direito à realização de concurso público quando o mandamento constitucional o elege como meio de excelência para acesso aos cargos públicos.

É diante desse fato que se mostra relevante o problema de pesquisa da presente obra, na hipótese de ser o termo de ajustamento de conduta uma ferramenta aplicável na efetivação da realização de concurso público, sobretudo aplicado no contexto das irregularidades funcionais encontradas na Administração Pública de João Pessoa/PB.

Porém, antes de proceder com tal análise, é prudente tecer comentários acerca da concepção de Administração Pública e de Serviço Público, para destacar os diferenciais do concurso público e o porquê deste se constituir o único modo de ingresso permanente nos quadros daqueles.

## 2.1 DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O vocábulo Administração é antigo, proveniente do latim e detentor de diversos significados compartilhados em uma família de palavras correlatas, tais como gestão, gerência, gestor, direção e governo (MAXIMIANO; NOHARA, 2017). Todos eles refletem a ideia de um cuidado conduzido a uma finalidade.

No caso da Administração Pública, essa finalidade emerge sempre da lei, a qual determina quais os interesses a serem satisfeitos. Berwig (2019, p.29) traça um paralelo entre a Constituição, como centro irradiador do interesse público, e o Estado como centro soberano do poder a que incumbe agir administrativamente para alcançar a concretude dos mandamentos constitucionais.

Não há o que se cogitar em administrar diante da ausência de propósitos e objetivos. A ciência da Administração busca reunir conhecimentos sobre as melhores formas de se administrar os variados recursos para atingir uma finalidade. É a busca por trilhar o caminho mais adequado para chegar no destino desejado com o máximo de êxito possível. No caso da Administração Pública, esta deve gerir os recursos públicos para atingir as finalidades estatuídas em lei, as quais devem repercutir no bem-estar social.

Carvalho Filho (2021) leciona que o Estado é composto por Poderes. Justen Filho (2021) nomeia esses Poderes como estruturas organizacionais estatais especializadas, cuja finalidade é a especialização, eficiência e redução da concentração do Poder estatal.

Conforme estrutura pelo desenho constitucional em vigor, estes Poderes são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Cada um destes atua precipuamente em uma função específica, chamada de função típica, e excepcionalmente desempenha internamente uma função que não lhe é contumaz, chamada de função atípica. Desse modo, respectivamente, se exerce tipicamente a função administrativa, legislativa e jurisdicional.

Justen Filho (2021) alerta para a significativa complexidade da organização estatal, o que faz com a teoria clássica de Montesquieu não se amolde pura e simplesmente à realidade atual. Apesar da preservação da separação dos Poderes, a relação entre eles não é totalmente separada como no pensamento original do filósofo, tendo cada país um sistema de divisão de poderes próprio, a par de suas peculiaridades.

Por ocasião de o ser o Poder Executivo o maior responsável pela função administrativa, vide tipicidade, a noção de Administração Pública e de Serviço Público remonta mais rotineiramente a este poder.

A tarefa de administrar a execução das vontades de interesse público materializadas na lei e no comando judicial é mais própria ao Executivo. Essa ligação é reforçada pelo fato de que a Administração Pública, entre outras características, age independentemente de provocação e não dá a última palavra sobre os assuntos que lhe são submetidos (NOHARA, 2020), diferentemente do padrão típico de atuação legislativa e jurisdicional.

De modo que, quando se pensa em Administração Pública, logo se imagina uma entidade governamental - ou algum ente autorizado pelo Estado - realizando atividade que alcança a sociedade ou serve de apoio para uma ação de impacto coletivo. Porém, essa visão pode alcançar espaços públicos de poder e decisão que não se relacionam intimamente com a Administração Pública no viés estudado por essa obra. Portanto, há de se considerar os conceitos estritos de Administração Pública e de serviço público.

No tocante à expressão Administração Pública, esta denota, em sentido subjetivo, as pessoas que exercem atividade administrativa - a exemplo das pessoas jurídicas, órgãos, agentes públicos - enquanto na acepção objetiva culmina na natureza da própria atividade, na função administrativa que é inerente à razão de ser da Administração Pública e distribuída preferencialmente aos órgãos integrantes do Poder Executivo (DI PIETRO, 2022). Para Carvalho Filho (2021), a função administrativa tem como grande alvo a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão.

Assim, Di Pietro (2022) explica que a Administração Pública, ainda no contexto subjetivo, é dividida entre Administração Direta - composta pelo Poder Público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e seus órgãos - e entre a Administração Indireta, que é composta por pessoas jurídicas (quer sejam de direito público ou privado), as quais são criadas por lei pelo Poder Público para a execução indireta da atividade administrativa - a exemplo de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. A mesma autora classifica esse fenômeno como descentralização por serviço. Ainda, como pontos favoráveis à Administração Indireta, aponta a diminuição de atividades concentradas em um ente central e a especialização na execução do serviço.

Independente de ser Direta ou Indireta, a Administração Pública se manifesta mediante desenvolvimento de três diferentes atividades: a jurídica, relativa ao poder de polícia, a econômica e a material, que consiste na oferta de serviço público (DI PIETRO, 2022). Assim, a conceituação do serviço público em sentido estrito o circunscreve na órbita específica da Administração Pública, como uma das suas manifestações, e o diferencia de outras atividades existentes e também empregadas mediante poder estatal.

A presente monografia concentra-se na Prefeitura de João Pessoa/PB, no seu quadro funcional e no meio de ingresso neste. A edilidade - como Poder Executivo Municipal tipicamente envolvido com a atividade administrativa - encampa a visão de Administração Pública e manifesta-se, dentre outros modos, na oferta de serviço público, a qual requer contingente de recursos humanos para sua execução. Nesse ínterim, é preciso conhecer os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e a execução de suas manifestações.

## 2.2 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O texto constitucional elege no caput do artigo 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como princípios explícitos aplicáveis a toda Administração Pública, seja Direta ou Indireta. Berwig (2019, p.56) afirma haver uma relação lógica entre a disciplina normativa do Direito Administrativo, os serviços públicos, os direitos da cidadania e os direitos fundamentais.

Para DI PIETRO (2022), o Direito administrativo - fonte normativa na qual se molda a Administração Pública - se desenvolve com base no diálogo de duas ideias totalmente opostas: por um lado, a proteção aos direitos e liberdades do indivíduos face ao Estado, pelo que se põe limites a este; de outro lado, a satisfação dos interesses coletivos, no que se dota a estrutura estatal de autoridade com prerrogativas e privilégios para fazer valer o bem estar coletivo, seja limitando direitos individuais ou prestando serviços públicos.

Enquanto nas relações privadas vigora o princípio da autonomia da vontade, segundo o qual o cidadão só não é livre para fazer o que a lei proíba, nas relações com a Administração Pública impera o princípio da legalidade, que preceitua que só se pode fazer o que a lei permite. Assim, na esfera privada a discricionariedade é deveras superior em comparação à esfera pública. E isso se opera como meio de garantia para a sociedade, emoldurando as possibilidades de atuação da máquina estatal, dando como consequências os status de conhecimento, previsibilidade e segurança jurídica para o administrado, ao toque que para este reforça-se a legitimidade dos atos empreendidos pela Administração.

Carvalho Filho (2021) aduz que o postulado da legalidade remonta à criação do Estado de Direito, no ideal de que o Estado deve respeitar as próprias leis que edita, o que Nohara (2020) nomeia como vinculação positiva do Estado à legalidade.

Quanto à impessoalidade, Di Pietro (2022, p.112) sugere que esta repercute tanto em relação aos administrados - que não devem ser prejudicados ou beneficiados por questões

íntimas, pessoais, que não se coadunam com os ditames de igualdade e de interesse público - como para a própria administração, uma vez vedada a promoção pessoal dos agentes pelos seus atos, tendo em vista que tais nada mais são que instrumento de viabilização da finalidade da Administração Pública e não da finalidade particular. Carvalho Filho (2021) traduz esse princípio como a igualdade de tratamento que a Administração deve empregar para com os administrados situados em idêntica situação jurídica.

Acerca da moralidade como princípio, aponta Nohara (2020) que sua positivação assegura a existência de mecanismo para obrigar juridicamente a Administração não apenas a seguir um comportamento legal, mas também ético, visto que a falta de moralidade administrativa pode afetar vários aspectos da atividade da Administração (CARVALHO FILHO, 2021), bem como impactar diretamente a legitimidade para com a sociedade. Trata-se de agir com probidade para exigir probidade dos cidadãos.

Nohara (2020) leciona que o princípio da publicidade permite a credibilidade pela transparência, já que é mediante sua aplicação prática que se dá amplo conhecimento e controle social dos atos da Administração Pública. Este princípio dialoga bastante com o direito de acesso à informação e do ideal democrático de governo, no qual há prestação de conta dos administradores para com os administrados. É evidente que há informações que encontram exceções nesse princípio, pois podem ser classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas, sendo a sua ampla divulgação prejudicial à própria segurança nacional, porém tais informações são restringidas por tempo determinado. Ademais, a maioria dos atos cotidianos da Administração não se amoldam nessas categorias, sendo necessário a publicidade para o controle democrático.

O princípio da eficiência, que foi inserido no artigo 37 após emenda constitucional nº 19/1998, tem em seu núcleo a procura de produtividade e economicidade (CARVALHO FILHO, 2021). Já Nohara (2020) aponta que este princípio não deve se pautar apenas no adequado aproveitamento dos meios e recursos disponibilizados, mas observar também a relação instrumental em comento com os resultados obtidos em face das necessidades públicas existentes. A mesma autora defende a premência de harmonização da eficiência com os demais princípios, posto que os meios são importantes garantias aos administrados e o atropelo a eles não é justificável pelo atingimento dos fins (2020). Assim, por exemplo, é importante entregar um residencial para pessoas de baixa renda, mas também garantir que a licitação para a empresa e o sorteio para os contemplados tenha seguido rigorosamente a lei.

Para Di Pietro (2022), a eficiência se desdobra em dois aspectos: em relação ao agente público e seu modo de atuação, que deve espelhar o melhor desempenho possível, e em

relação à organização da administração pública, que deve colaborar com o alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público. Já Chiavenato (2022) ensina que a eficiência da Administração Pública consiste na necessidade de redução de custos e no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão como beneficiário.

Estes princípios são feridos de morte, respectivamente, cada vez que o expediente administrativo transforma regra em exceção, pretere seleção pública em prol de admissões clientelistas, favorece relações calcadas em raízes duvidosas, obscurece a transparência de informações e desconsidera o adequado manuseio dos recursos públicos. Um quadro funcional alheio às normas constitucionais, como é o do Município de João Pessoa, afasta a eficácia normativo desses princípios.

Vistos os princípios que norteiam a administração pública, é preciso conhecer o sistema de gestão que influenciam a atividade prática e a estrutura da administração pública. A depender do sistema predominante, pode-se ter um serviço público mais ou menos identificado com as reais necessidades do interesse público, bem como meios de ingresso mais ou menos democráticos. O conhecimento desses sistemas pode servir de pista para entender as raízes dos problemas do quadro funcional da Administração Pública pessoense e da indiferença desta para com os princípios constitucionais.

### 2.3 DOS SISTEMAS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão da Administração Pública não se dá de modo neutro quanto à política e a ideologia. Os comandos administrativos são impregnados e impregnam uma ideologia política, pois prescrevem a conformidade dos fatos a uma ideia geral e orientadora. Nessa senda, é possível perceber que os sistemas de gestão da Administração Pública no Brasil foram empreendidos com base no patrimonialismo, na burocracia e no gerencialismo. Ocorre que os três modelos de gestão da administração pública se sucedem no tempo, porém sem que haja o completo abandono de suas práticas, havendo coexistência entre seus postulados (BRASIL, 1995, p.15).

Chiavenato (2022) explica que o patrimonialismo consiste em usar a máquina administrativa do Estado com fins privados, escusos. Esse é o plano de fundo que fomenta nepotismo, clientelismo e várias ordens de corrupção e privilégios, posto que sob essa visão o aparelho do Estado funciona como mera extensão do poder do soberano (CHIAVENATO, 2022).

No patrimonialismo vigora um sistema de favores e vínculos pessoais no tocante ao ingresso no serviço público, conforme destaca Maia (2018, p.666). Esse sistema, em que pese arraigado até os dias atuais, vigorou ao máximo durante o período da Colônia, do Império e da República Velha. No Brasil, o patrimonialismo está associado à apropriação da Administração Pública por um estamento ou classe de donos do poder. Assim, o Estado tem como função garantir emprego para os parentes e agregados dos detentores do poder, não havendo distinção entre as esferas públicas e privadas (MAXIMIANO; NOHARA, 2017).

Como oposição, o sistema burocrático surge com o objetivo de defender a coisa pública frente às práticas patrimonialistas. Para Chiavenato (2022), Vargas implantou a burocracia na Administração Pública, e por conseguinte no serviço público, no fito de acabar com as mazelas de individualização da coisa pública e com a intenção de criar uma estrutura administrativa organizada, além de estabelecer uma política de pessoal assente no mérito. Tal fato marcou a primeira reforma do aparelho do Estado no contexto brasileiro no período do Estado Novo, entre as décadas de trinta e quarenta do século passado.

A burocracia tem como premissa o poder racional-legal. A ideia de cargo público alcança a maior impessoalidade possível, já que as atribuições dizem respeito ao cargo e não intimamente com a pessoa que o ocupa. Disso decorre a extrema desconfiança do próprio sistema com os seus integrantes e seus destinatários. Chiavenato (2022) alude ao fato que a reforma que implementou a burocracia no Brasil operou um processo de racionalização da administração pública que, entre outros fatores, se traduziu na tentativa de adoção do concurso (público) como forma de acesso ao serviço público.

Sob a gestão burocrática opera-se uma confusão entre o interesse público e o interesse do próprio Estado (BRASIL, 1995, p.17), daí o autorreferenciamento e o direcionamento da atenção estatal para alimentar a sua própria estrutura interna, ou seja, a burocracia acaba por deixar em segundo plano o conteúdo das políticas públicas, e, através do corporativismo, cria novas elites que dominam o conteúdo público como se privado fosse, utilizando-se apenas de um formalismo para mascarar tal dominação.

Decorrente das disfuncionalidades da burocracia, nota-se o rígido apego a formalismos e procedimentos, esquecendo-se da preocupação com a eficácia dos resultados e culminado com a proliferação de normas e regulamentos que mais atrapalham e travancam a comunicação do que oferece soluções ágeis e inovadoras para o cidadão e para o corpo administrativo. De modo que, segundo Chiavenato (2022), o Estado acaba voltando-se para si mesmo e se desviando da missão de servir a sociedade.

A par do crescimento do Estado e da abrangência das atividades titularizadas por ele, ficaram patente as limitações da burocracia, acrescidas das várias crises sociais e econômicas escancaradas ao final da década de oitenta. Infelizmente, nesse ponto, a Carta Cidadã foi instrumento de retrocessos, visto que engendrou a gestão da administração pública e favoreceu as disfunções burocráticas. Chiavenato (2022) nomeia o loteamento dos cargos públicos, que ocorreu ante à promulgação da Constituição de 1988, como expressão de um populismo patrimonialista.

Nesse contexto, surge a segunda reforma administrativa do Estado no Brasil, a qual saiu do paradigma burocrático para se encontrar no paradigma gerencial, sob a égide do governo de Fernando Henrique Cardoso durante a década de noventa.

Chiavenato (2022) aduz que a Administração Gerencial não significa a negação de todos os princípios do ideário burocrático, já que aquela se apoia em vários princípios desta, mas foca a sua orientação para a preocupação com o resultado efetivamente entregue à sociedade. Esse novo paradigma tenta aproveitar, mediante adequações lógicas, as práticas de gestão empresarial para a administração pública. A gestão gerencialista é considerada como a que melhor identifica o interesse público com o interesse da coletividade, já que o cidadão é percebido como cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado em uma sociedade democrática (BRASIL, 1995, p.7; p.18).

Destaca-se que, na esteira da política de recursos humanos no setor público orientada pelo viés do gerencialismo, dentro do que se pretendia no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995, o desenvolvimento de realização regular de concursos para se permitir lotação adequada ao pleno desenvolvimento das atividades e a recomposição permanente da força de trabalho permanece como bandeira (BRASIL, 1995, p.63-64).

Logo, a) há de se falar em Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário); b) nas funções destes poderes (função administrativa, legislativa e judiciária, observado o caráter da tipicidade); c) nas pessoas políticas (os entes federativos, seus órgãos e agentes; d) e ainda nas pessoas jurídicas criadas pelas pessoas políticas (integrantes da Administração Indireta), imbuídas sobre um sistema de gestão predominantemente patrimonialista, burocrático ou gerencial.

Todo esse arcabouço influi não somente no ideal de serviço público e na sua prática cotidiana, a título de uma das manifestações da Administração Pública, como na operacionalização dos meios de ingresso no quadro funcional do serviço público. Ou seja, a predominância de um dos sistemas de gestão influencia a rotina da máquina pública, seja na execução de suas atividades ou no modo de ingresso aos seus quadros.



## 2.4 DO SERVIÇO PÚBLICO COMO UMA DAS MANIFESTAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Reiterando a explicação de Di Pietro (2022), a Administração Pública se manifesta mediante desenvolvimento de três diferentes atividades, sendo uma delas a oferta de serviço público.

Ocorre que a noção de serviço público varia em função do tempo, do espaço e do papel conferido ao Estado pela coletividade (NOHARA, 2020), vide constante ampliação de prestações positivas do Estado aos cidadãos, simultâneo à progressiva reformulação de escolhas políticas sobre o fato dessa prestação se dar de modo exclusivamente público, concorrente ou delegado à iniciativa privada.

No contexto brasileiro, a evolução do conceito é passível de verificação mediante análise da mudança de perfil da Administração Pública brasileira, que migrou da gestão burocrática para a gerencial (BARCAROLLO, 2013, p.621).

Em outras palavras: a depender do pacto social de cada nação, a visão de serviço público pode variar. Barcarollo (2013, p.599) fala em maleabilidade ao sabor das circunstâncias históricas acerca da noção do tema. Nesse ponto, é crucial o grau de propensão de uma economia a resistir ou a incorporar medidas liberalizantes para modelagem da ideia (NOHARA, 2020).

Assim, Berwig (2019, p.52) conceitua o serviço público como atividade administrativa de concretização do rol de direitos que devem ser prestados pelo Estado. Já Di Pietro (2022) ensina que a noção de Serviço Público abrange todas as atividades empreendidas pela Administração Pública, balizadas por regime jurídico total ou parcialmente público - quer de modo direto ou indireto - nas quais se busca a satisfação da necessidade coletiva. Nesse ínterim, incluem-se atividades que o Estado, mediante previsão em lei, tomou para si o desempenho, concorrentemente ou não com a iniciativa pública, e os serviços decorrentes dos direitos sociais elencados na Constituição.

Carvalho Filho (2021) aduz que as características do serviço público resultam da sua própria formulação conceitual e guardam pertinência com quem presta o serviço, com a finalidade do serviço e com o regime jurídico sob o qual ele é executado.

Sobre o primeiro aspecto, há de ser o Poder Público, no mais das vezes o Poder Executivo - mas como já explicado, de forma atípica também pode protagonizar o Poder Legislativo ou o Judiciário - sem olvidar da própria participação da iniciativa privada por meio de concessão, delegação e outros instrumentos de administração. Pode-se citar como exemplos

outros de serviço público: o atendimento da Justiça Eleitoral para emissão e regularização do título eleitoral, a disponibilização de um canal de contato para os cidadãos tirarem dúvidas e acompanharem seus processos no Poder Judiciário e o transporte coletivo, operacionalizado por empresas privadas e fiscalizadas pelo Poder Público.

Acerca da finalidade do serviço, o mesmo autor, reconhecendo a ampla variedade de assuntos que conclamam o interesse público de satisfação, divide esse anseio coletivo em essencial/primário e em não essencial/secundário, defendendo uma atuação mais enérgica do Estado no primeiro caso. Referente ao regime jurídico, ainda que haja presença de elementos de direito privado, é a presença inafastável do ditame do Direito Público que marca a prestação como serviço público.

Nessa esteira, Di Pietro (2022) aduz que todo o serviço público tem por finalidade precípua o atendimento do interesse público, mas nem toda atividade de interesse público se configura como serviço público.

Importa realçar que o traço distintivo do serviço público em comparação a outras ações promocionais do Estado é a sua previsão em lei como tal e subordinação a um regime jurídico-administrativo total ou parcial de Direito Público. Por isso neste trabalho opta-se por trabalho com sentido estrito de serviço público, já que o sentido amplo, inerente a sua generalidade, pode alcançar todas as funções do Estado.

Berwig (2019, p.333, apud MELLO, 2016, p.710-714), cita como exemplo outras atividades estatais que não se englobam na noção de serviço público, a exemplo da exploração de atividade econômica, do exercício do poder de polícia e da obra pública. Quanto ao primeiro, o Estado atua mediante regras de Direito Privado, pois a atividade empreendida é permitida à livre iniciativa, portanto as regras de concorrência leal e paritária devem ser observadas. Quanto ao segundo, o autor aponta que o poder de polícia é uma ação de limitação ou condicionalidade da liberdade individual em prol do proveito coletivo, enquanto o serviço público é uma entrega material de uma utilidade fruível aos cidadãos. Já o terceiro, é um elemento estático, enquanto o serviço público dinâmico, e embora possa servir de suporte material para a oferta de um serviço público, a obra pode ser utilizada sem a disponibilização de um serviço público de forma concomitante.

Amiúde, o serviço público é a materialização tangível de direitos do cidadão através da oferta de serviços ou disponibilidade de bens. Tal prestação necessita de estrutura física, um corpo administrativo de recursos humanos e a aplicação de recursos financeiros. Muito do serviço público é decorrente de políticas públicas, mas há também estruturas administrativas que existem para servir de apoio às ações diretas ao público.

O serviço público é intrínseco ao exercício da cidadania, pois é através dele que se dá o contato da população com o Estado e o contrato social se traduz em retornos benéficos. Para Barcarollo (2013, p.602-603), a passagem de um Estado Liberal para um de cunho Social inaugura a justiça social no âmbito do Estado, o que favorece a assunção de um papel estatal interventivo e promocional. Ainda segundo o autor, tal panorama urge a implementação de serviços públicos como instrumento para a concretização dos direitos fundamentais sociais.

Como visto nas linhas anteriores, a Administração Pública pode ser estruturada com a preponderância de uma das visões de gestão administrativa, seja a patrimonialista, burocrática ou gerencialista. Ademais, o serviço público constitui uma das modalidades de manifestação da Administração Pública, o que permite inferir que todo o serviço público - incluindo sua execução e sua forma de ingresso - será moldado a partir do marco ideológico adotado. Dito isto, é chegada a hora de conhecer os meios de ingresso no quadro funcional da Administração Pública, dentre eles o concurso público.

## 2.5 CONCURSO PÚBLICO E DEMAIS MEIOS DE INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

Silva, E.F (2010, p.17) afirma que o concurso público tem razão de ser diante do tripé composto pelo Estado, Administração Pública e serviço público. Tendo sido abordado as questões iniciais de cada componente desse tripé, há de se discorrer sobre os meios de acessibilidade aos quadros funcionais dos postos públicos, sobretudo o certame público.

Carvalho Filho (2021) define quadro funcional como espelho do quantitativo de servidores públicos da Administração. Carneiro (2011, p.14) ao fazer um recorte histórico dos meios de ingresso nos quadros do serviço público, lista o sorteio, a compra e venda, a herança, o arrendamento, a nomeação, a eleição, e o concurso público como práticas que permearam a história da Administração Pública nesse sentido.

Acerca do sorteio, Nohara (2020) lembra que essa forma era tida pelos gregos como a mais justa e isonômica para distribuir encargos estatais. Quanto à prática de compra e venda, lembra a autora que esse comportamento foi muito difundido na Idade Média, tendo o cargo público como propriedade vendida que podia ser alienada ou repassada por herança.

Conforme aduz Silva, C.L.S (2008, p.12), a Constituição Imperial de 1824 declarava a possibilidade de que todo cidadão vir a ser admitido a cargo público com base nos seus talentos e virtudes. Mas, por ausência de previsão quanto ao processo de aferição dessas características, somado à prática patrimonialista da época, os cargos públicos eram ocupados apenas por nomeação direta ou indireta, com base nas ligações de quem estava no poder e não

com o critério de conhecimentos e habilidades pessoais. Quanto aos tempos imperiais, Nohara (2020) menciona a distribuição de honrarias e ordens honoríficas pelo Imperador, além da instituição do voto censitário - só votava quem tinha renda.

A constituição seguinte, datada de 1891, que inaugurou a República no país, também padece do mesmo vício da carta anterior: declara a possibilidade de ocupar cargo público a todos os cidadãos, observadas condições de capacidade especial, contudo sem disciplinar e sistematizar o modo de aferição dessas condições.

Maia (2018, p.667-668) recorda que em plenos ares do período republicano no Brasil, nos idos finais do século XIX, de forma isolada, havia alguns órgãos governamentais que procediam com a realização do certame público, porém essa realidade convivia com as nomeações por indicações. Ainda, o concurso público era instrumento frágil naquele tempo, pois não havia obrigação legal de nomeação dos aprovados pelo órgão realizador do concurso.

Nohara (2020) chama atenção para as relações oligárquicas entre o Poder Público e os proprietários de terras, os coronéis, que controlavam redutos eleitorais que garantiam a eleição de governantes comprometidos com eles durante a República Velha.

A institucionalização e universalização do concurso público é compreendida como um dos métodos para a readequação e modernização do aparelho do Estado a partir da nova configuração política, social e administrativa que emerge com a chegada de Getúlio Vargas ao poder na década de trinta.

É com a Carta Política de 1934, empreendida pelo político gaúcho, que se institui o concurso público como método universalizante para ingresso no serviço público. Porém, a sua obrigatoriedade restringiu-se para poucos cargos previstos em lei e somente para a primeira investidura, fazendo com que a partir da aprovação em um concurso público pudesse se galgar outros postos de carreira sem nova submissão ao certame. Para Maia (2018, p.669-670), essas inovações faziam parte da estratégia do estadista em centralizar o poder administrativo e reduzir o poder das elites regionais que governavam anteriormente à sua chegada ao poder.

Maia (2018, p.670) ainda destaca que a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) por Vargas foi um marco que promoveu o concurso público como política de Estado no país, o que se comprova ao analisar que o concurso público nunca mais desapareceu por completo como meio de método de recrutamento e escolha de indivíduos para ocuparem cargos e funções públicas, apesar de alguns percalços na história política brasileira que o lograram ao descrédito novamente. Para o referido autor (2018, p.674;680), o DASP foi exitoso em transformar o concurso público em um discurso legítimo e em um valor do serviço público no Brasil.

Ainda, no contexto de criação do DASP, Nohara (2020) destaca que seus expoentes intelectuais nutriam a crença na Ciência da Administração para potencializar a transformação e o desenvolvimento do país.

Maia (2018, p.665, apud ELIAS, 2006) aduz que a institucionalização do concurso público constitui parte de processos sociais de longa duração, dentro dos quais a busca pelo mérito e pela racionalidade foi o mote discursivo justificador. No entanto, o mesmo autor pontua que essa concretização não se deu num vazio institucional, e sim decorreu de disputas e enfrentamentos entre diferentes grupos e interesses relacionados à formação do Estado no país. (2018, p.665). Isto porque, após a redemocratização em 1946, várias cartas políticas se seguiram: 1946, 1967, 1969, 1988 - vindo o concurso público ora a resguardar seu valor, ora a cair em desuso e desprestígio - sem mencionar várias realidades diferentes como a Administração Paralela do Governo de Juscelino Kubitschek, durante a década de cinquenta.

Segundo Nohara (2020), é somente com o Estado de Direito em que se consolida uma noção de igualdade de distribuição dos postos públicos para todos aqueles que demonstrassem vontade e capacidade para desempenhá-los, diferente da acepção indistinta do sorteio. Cuida-se agora de formas de acessibilidade aos cargos públicos.

Para Carneiro (2011, p.15), o fortalecimento da República e dos valores republicanos perpassa por resistência a ações de concentração de poder estatal que privatizam o espaço ou os postos públicos. Ainda segundo o mesmo autor (2011, p.16), a defesa do instituto do concurso público pelas pessoas e entidades da sociedade civil demonstram participação política e o exercício da cidadania. Nesse contexto, nada mais natural do que pensar na atuação do MP nessa questão, vide título de defensor da cidadania que o órgão ostenta.

Pode-se dizer que um Estado que favorece a realização de concurso público é um Estado determinado em prover o interesse público, uma vez que o concurso público não é apenas uma prova e sim um procedimento administrativo complexo, e assente no primado da igualdade entre os seus cidadãos - pois, ao permitir meios arbitrários de ingressos na administração pública, estaria favorecendo a criação de privilégios e a perpetuação de desigualdades.

A igualdade formal diante da lei, na qual se sustenta a existência de direitos e deveres compartilhados igualmente entre todos os cidadãos, deve desaguar na igualdade de oportunidade de acesso aos cargos públicos e de exercício de suas funções dentro da Administração Pública. Consanguíneo do regime democrático, essa acessibilidade deve ser a mais plural possível, o que só se realiza com excelência na realização do certame seletivo, para

o qual a nomeação só guarda expectativas no desempenho probo em prol do coletivo e não de retribuições políticas e pessoais.

Carvalho Filho (2021) aduz que o concurso público se baseia nos postulados fundamentais da igualdade, moralidade administrativa e competição. Acerca do certame, importa mencionar que é um procedimento complexo no qual se possibilita a ampla participação popular para preencher um cargo, emprego ou função pública. A seleção pública pode se operar mediante somente provas, seja de cunho teórico - que pode ser somente por questões objetivas, mas também por questões discursivas - bem como de cunho prático, ou de provas e títulos, no qual além das provas há análise de títulos tais como mestrado, doutorado e outras especializações.

O certame público traduz a democratização de acesso à Administração Pública porque é impessoal, ou seja, não depende de vínculo com governantes, apenas conclama o mérito pessoal do candidato e suas capacidades próprias. Nohara (2020) explica que sociedades meritocráticas são aquelas nas quais se conquistam posições sociais hierárquicas por meio do talento e do esforço das pessoas, por isso que o concurso público privilegia o sistema de mérito.

Cabe pontuar que o concurso público tem uma fase interna e outra externa. A primeira geralmente consiste no levantamento de necessidades de pessoal, inventário de cargos existentes e vagos (uma vez que pode ser necessário prévia criação de cargos por lei, antes de prosseguir com a seleção pública), adequação orçamentária, na autorização para o concurso, designação da comissão de concurso, licitação para definição da banca examinadora e demais questões como tipo de prova, conteúdo programático, critérios de avaliação, cronograma de datas, etc. É a partir da publicação do edital e do conhecimento público do concurso que inicia-se a fase externa.

O edital do certame é conhecido como "lei do concurso" por seu conteúdo regulador específico e cogente para a Administração Pública e os indivíduos interessados. Para Carneiro (2011, p.153), o edital é tido como contrato firmado entre o Estado e o cidadão-participante da seleção. Assim, em síntese, a fase externa do concurso envolve a publicização do edital, a ocorrência das inscrições e dos pedidos de isenções, os deferimentos, os recursos, a divulgação dos locais de prova, a realização da prova, a divulgação de gabaritos, impugnações, inspeções médicas e documentais, classificação e homologação do resultado final. O prazo de validade do concurso público é de até dois anos, sendo possível uma prorrogação pelo mesmo período. O fim do prazo de validade do concurso consuma a sua caducidade, conforme lembra Carvalho Filho (2021).

Carneiro (2011, p.14) aduz que o acesso do cidadão ao serviço público mediante o certame é uma forma de consolidação simultânea de direitos civis, políticos e sociais, pois importa e imprime igualdade de oportunidade, participação na administração estatal e obtenção de emprego.

O concurso público permite a entrada no ofício da Administração Pública, dos indivíduos que se mostraram mais capazes para tanto. A entrada se dá de modo livre, liberdade essa que perpetua para o exercício deste ofício - entendendo-se aqui a liberdade de fazer tudo o que a lei permite. Assim, não há dívida para com jeitinhos ou conchaves políticos. É o supra sumo da democracia em sua plenitude, com uma cultura de cidadãos críticos, conscientes e emancipados. Para Carneiro (2011, p.182) o concurso público é responsável por viabilizar a construção de lealdade dos cidadãos ao Estado-nação e não aos governantes.

Para Silva, C.L.S (2008, p.21), o concurso público materializa o fundamento constitucional básico da cidadania em detrimento à distribuição de cargos a parentes e apadrinhados, que macula a Administração Pública como vício antidemocrático. O certame é a única forma de provimento originário e permanente para um cargo ou emprego público, materializando-se na nomeação (CARNEIRO, 2011, p.139). É o vínculo que passa a existir sem guardar relação com qualquer ligação pretérita da pessoa para com a administração pública, o que privilegia o mérito e a isonomia.

Uma vez decorrido sobre os meios de acessibilidade ao serviço, sobretudo o concurso público, com suas características e histórico, avança-se para a diferenciação entre cargo, emprego e função pública, pelo que se clarificará a diferença entre os vínculos funcionais na Administração Pública e se reforçará a importância do concurso público como meio de acesso os quadros funcionais públicos.

## 2.6 OS TIPOS DE VÍNCULO FUNCIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO

Di Pietro (2022) leciona que agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta. Desse macro conceito, alocam-se quatro categorias específicas de agentes públicos, quer sejam os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público. Para fins desta obra, importa a categoria dos servidores públicos

Isto porque, na Administração Pública, a noção geral de servidor público se desdobra em três núcleos: o cargo, o emprego e a função, que por conseguinte se desdobram

em quatro tipos de vínculo funcional, a saber o estatutário, o celetista, o comissionado e o temporário.

Conforme conceituação legal (Regime jurídico dos servidores públicos federais - Lei nº 8.112/90), cargo é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional.

Carvalho Filho (2021) prefere uma visão minimalista de cargo, o considerado como uma célula, um lugar dentro da organização. Carneiro (2011, p.76) defende a ideia de que o cargo público, na acepção de feixe de atribuições e competências, é um patrimônio público, sendo qualquer investida contrária a esse caráter público uma intenção de apropriação privada desse patrimônio, típico do patrimonialismo e do corporativismo. Para este mesmo autor, (2011, p.91), é justamente para se atender uma necessidade do Estado que os cargos públicos são concebidos.

O cargo é criado previamente por lei (geralmente a iniciativa é do Chefe do Poder Executivo), possui denominação própria e é remunerado pelo orçamento público. O vínculo funcional do ocupante do cargo pode ser estatutário - aquele aprovado mediante concurso público de provas e/ou títulos, que conquista estabilidade após três anos de estágio probatório - ou comissionado, quando o cargo é *ad natum*, ou seja, de livre nomeação e exoneração e correlato a atividade de chefia, direção e assessoramento. Frisa-se que a comissão é uma atribuição precária e de duração temporária, ainda que sua duração seja indeterminada. O comissionado não possui estabilidade e sua exoneração dispensa motivação.

É comum que estatutários venham a ocupar cargos comissionados. Exonerado da comissão, o estatutário retorna para o desempenho exclusivo de seu cargo público original. Porém, também é lícito aos gestores públicos admitirem ocupantes fora dos quadros do serviço público para o desempenho da comissão, daí o perigo de que as comissões sirvam de “cabide de empregos” para administradores com objetivos eleitorais, já que é um expediente de livre escolha destes - sem olvidar do desvio de atividade, quando se atesta que o comissionado exerce função rotineira e não de estrita chefia, direção e assessoramento. Nohara (2020) aponta a ruptura do comprometimento político ou da lealdade para com o superior como causas que ensejam a livre exoneração da comissão.

Carneiro (2011, p.76) afirma que o cargo e as suas atribuições estão umbilicalmente vinculados, não havendo a existência de um sem o outro, ao ponto de se houver retirada de atribuições de um determinado cargo e transferência destas para outro cargo, o que se opera é a criação de um novo cargo (CARNEIRO, 2011, p.125).



Por outro lado, há a figura do empregado público, conexo ao núcleo do emprego, comum à Administração Indireta. Embora falte a conceituação legal, igualmente pode-se estender a noção de feixe de atribuições e responsabilidades para o emprego público. A maior diferença é que o vínculo do empregado público não se rege pelo regime do estatuto dos servidores públicos e sim pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), diante da conotação contratual privada misturada com exigências de direito público que o emprego público ostenta. Contudo, para ser empregado público também é necessário aprovação em certame público, ainda que esse vínculo não ofereça estabilidade. Como contraponto, o empregado público integra o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) fazendo jus aos saques dessas verbas.

Diferenciando os ocupantes de cargo públicos dos ocupantes de empregos públicos, Carvalho Filho (2021) aduz que aqueles estão submetidos à pluralidade normativa, já que cada ente federativo pode possuir estatuto funcional próprio, e a natureza jurídica estatutária; já estes estão submetidos à unicidade normativa (CLT) e à natureza jurídica contratual.

Por fim, ainda há o núcleo da função. Conforme Nohara (2020), o conceito de função é residual. O que não se encaixa como cargo ou emprego público, se amolda na figura da função pública. Hodiernamente, se encontram na Constituição as figuras da função de confiança e da função por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Quanto à primeira, também se refere às atribuições de chefia, direção e assessoramento, porém estas só podem vir a ser desempenhadas por servidor público estatutário, já integrante da Administração. O caráter permanente das atribuições de um cargo público é uma contraposição ao caráter provisório das funções de confiança (CARNEIRO, 2011, p.117).

Quanto à segunda, é caracterizada pela natureza transitória determinada, de caráter essencialmente precário. O servidor temporário exerce apenas uma função justificada por excepcionalidade, não chegando a ocupar um cargo ou emprego. Não é exigido realização de concurso público, apenas processo seletivo simplificado.

Silva, I.B.L (2011, p.75) explica que a caracterização da necessidade transitória pode ser dar mediante situações urgentes - ainda que a função seja conexa a uma atividade permanente - o que justificaria não esperar por toda a realização do procedimento complexo que é o concurso público ou diante da “não urgência” cominada com uma atividade notadamente transitória, o que também se justificaria a desnecessidade de criação de cargos públicos com funções permanentes. Nesse segundo contexto, o mesmo autor cita o exemplo dos recenseadores do IGBE, função esta que só é desempenhada quando da realização do Censo

(que é feito uma vez por década). De todo modo, a expressão da função temporária reforça o caráter eventual do vínculo, uma vez que surge já com a certeza do seu término - vide excerto “por tempo determinado”.

Ainda, ao mesmo tempo que aponta a função social da modalidade temporária, com vistas na garantia do interesse coletivo, Silva, I.B.L (2011, p.79) pugna pela rigidez da admissão via concurso público, a qual tem o objetivo de moralização do serviço público. A burla ao concurso público mediante empreitada da contratação temporária ao arrepio da lei é medida ofensiva à dignidade da pessoa humana e ao valor social do trabalho, além de se configurar como lesão aos direitos coletivos, conforme aduz o referido autor (2011, p.88; p.91).

Como alguns dos expedientes utilizados pelos governantes com a finalidade de burlar o concurso público, Carneiro (2011, p.47) aponta as nomeações para cargos de confiança em desacordo com a Constituição, as contratações temporárias para funções de cunho permanente e prolongadas no tempo, as terceirizações ilícitas e certas reestruturações nas carreiras.

Silva, C.L.S (2008, p.10) aponta que o Gestor Público, quando da necessidade de admissão efetiva de pessoal, deve agir respeitando a obrigatoriedade da realização de concurso público e impedindo a contratação de pessoas por outra conveniência a não ser a de melhor servir à coisa pública.

Assim, utilizar-se das exceções, quais sejam, os cargos de livre nomeação e exoneração e os temporários em desacordo com o permissivo legal não pode ser interpretado como racionalização e/ou modernização do serviço público, ante o flagrante desrespeito à moldura normativa e precariedade da seriedade da Administração.

Percorrido o caminho acerca das concepções de Administração Pública, dos tipos de vínculos jurídicos que esta guarda como seus recursos humanos e os meios de acesso aos cargos públicos, é seguro concluir que o concurso público é um direito difuso assegurado constitucionalmente como meio de excelência para acessibilidade aos quadros funcionais públicos, e a sua preterição não pode se tornar a normalidade administrativa.

Diante do descumprimento de realização do certame, resta conhecer a que órgão cabe tomar providência frente a tal realidade antijurídica. No capítulo seguinte, apresentar-se-á o Ministério Público.



Figura 1 – Mapa mental, desenvolvido pelo autor através da plataforma goconqr.com, acerca dos assuntos tratados neste capítulo.

### 3 MINISTÉRIO PÚBLICO: FISCAL DA ORDEM JURÍDICA

O Ministério Público está previsto na Constituição Federal de 1988 no Capítulo IV - nomeado "Das Funções Essenciais à Justiça" - entre os artigos 127 a 130-A, com as marcas de instituição de cunho permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Tal arquétipo textual é ricocheteada no Artigo 125 da Constituição Estadual da Paraíba, e no artigo primeiro das Lei n.º 8.625/1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Nacional do Ministério Público - e Lei Complementar nº 97/2010 - Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba.

Esse personagem jurídico compreende o âmbito dos Estados - em que há um MP para cada ente federativo, sendo dirigido pelo respectivo Procurador-Geral de Justiça - e o âmbito da União (MPU), do qual fazem parte o Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), sendo todos chefiados pelo Procurador-Geral da República.

Ainda, existe o Ministério Público de Contas que atuam junto aos Tribunais de Contas da União e dos Estados, se perfazendo em outras fontes de Controle Externo da Administração Pública. Frisa-se que todo o Ministério Público é balizado pelos mesmos princípios institucionais.

A instituição é um órgão de Estado que opera como intermediário da sociedade civil e parceiro da cidadania. Para Mazzili (2015, p.463), o MP não é o Estado e nem o representa, mas é a instituição que torna presente o Estado nas relações em que se faz presente. Sua existência não é para defender nenhum dos poderes públicos constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), tampouco qualquer das autoridades governantes, mas sim os interesses sociais, além da ordem jurídica e do regime democrático, uma vez cristalina a ideia de que os governos passam, mas remanesce o Estado.

Garcia (2017, p.110) leciona que, do povo de vista subjetivo, instituição é a estrutura organizacional direcionada à consecução de determinados fins. Nessa senda, Garcia (2017, p.112) conclui como correta a atribuição do MP tanto como órgão *sui generis* como Instituição constitucional.

Hodiernamente, este órgão *sui generis* demarca pontos de colisão com poderes políticos, uma vez que a defesa dos interesses sociais importa no enfrentamento direto dos poderes econômicos e políticos, de acordo com Macedo Júnior (2010, pg.89). Nesse sentido, o parquet existe como gestor de interesses, visto que, ao velar pela adequação da realidade fática ao ordenamento jurídico, age pressionando os Poderes Públicos a funcionarem em prol da sociedade, respeitando os objetivos e atribuições traçados pela ordem constitucional e exigindo

que tais Poderes prestem contas e deem retorno à coletividade. Há, no modo de operar dessa entidade fiscalizadora, uma mola propulsora de transformações sociais e de emancipação política da sociedade.

Não é outro motivo pelo qual o órgão ministerial está localizado no texto constitucional como função essencial à justiça, diante do dever de contribuição para boa administração da justiça. Ocorre que para percorrer tal trilha finalística, o MP precisa atuar ancorado em princípios e garantias institucionais, os quais repercutem em uma eficácia normativa de conduta interna (para os próprios membros do parquet) e de conduta externa (em relação aos atores externos ao órgão).

A rota de atuação do órgão - que ora se trilha como parte agente, ora como instituição interveniente - perpassa tanto o campo judicial quanto o extrajudicial. No entanto, a entidade atravessou e foi atravessada por um longo caminho de evolução histórica e política para chegar no atual ponto de maturação institucional e de conexão temática com os direitos difusos e coletivos.

### 3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Apesar dos dissensos históricos quanto à origem mais longínqua de existência da instituição, Garcia (2017, p.70) afirma que essa origem está associada à individualização da função judiciária, vide progressiva desconcentração de poderes na mão do soberano. Em relação aos vocábulos mais remotos que o designa, tais como *parquet* ou *minister*, o Ministério Público guarda a precípua ideia de um ofício, uma atividade de servir (GARCIA, 2017, p.68).

A expressão francesa *parquet* remonta ao fato de que na França, no período monárquico, os membros do MP postulavam seus pedidos estando de pé sobre o assoalho, também sendo identificados como magistrados de pé, enquanto os juízes permaneciam sentados, chamados de magistrados sentados (GARCIA, 2017, p.68). No contexto da França, por exemplo, de início o *parquet* tinha a ideia precípua de defender os interesses do soberano, conforme pontua Macedo Júnior (2010, p.67).

No Brasil, a origem da instituição guarda relação com a influência do direito lusitano e suas funções restringiam-se na promoção da acusação criminal e na fiscalização da lei, tendo percorrido um longo caminho evolucionário para se desvencilhar da defesa do Estado rumo à defesa dos interesses da coletividade. Nesse sentido, o MP brasileiro detém peculiaridades frente aos diversos modelos de ministério público ao redor do mundo. Tal constatação é evidente ao perceber a gradual evolução político-institucional pelo qual o *parquet*

brasileiro trilhou, fato que moldou uma engenharia institucional própria, consoante Macedo Júnior (2010, p.66).

No contexto Brasileiro, na fase Colonial, as legislações lusitanas, quais sejam as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, foram as que operaram até a produção de leis próprias a partir da instalação do Império nestes trópicos. Nesse começo, as figuras que guardam relação com a ideia inicial de MP velavam pelos interesses do Estado e pela persecução criminal. Porém, no geral, ainda não se fala precipuamente em uma Instituição organizada, e sim em um aglomerado de atribuições repartidas sobre agentes dissociados entre si e sem a posse de quaisquer garantias funcionais (GARCIA, 2017, p.98).

Responsável pelo início da aproximação do parquet com a defesa de causas sociais e de indivíduos hipossuficientes, cabe pontuar a Lei do Ventre Livre (1871), pela qual cabia aos promotores vela pelo registro e proteção dos filhos libertos dos escravos (GARCIA, 2017, p.96). Porém, conforme aponta Macedo Júnior (2010, p.71-72), é a partir do progressivo movimento de codificação do direito brasileiro, iniciado na década de 1910, que o MP vai galgando outras funções específicas e o seu caráter de fiscal da lei alcança o fenômeno do "parecerismo", moldando a prática jurídica do órgão nas intervenções que realizava nos casos de interesse público e hipossuficiência da parte.

Ainda durante o século 20, em virtude das várias constituições que foram formalizadas, o MP também passou por mudanças políticas: ora nem citado na carta maior, ora presente nos mais diversos desenhos institucionais, seja independente dos poderes da República, ora vinculado ao Judiciário ou ao Executivo. Quanto a isso, Bastos Filho (2008, p.56) afirma que o fenômeno da minimização do Ministério Público - em termos constitucionais e/ou infraconstitucionais - reside nos momentos de enfraquecimento da democracia, panorama este em que não é interessante o fortalecimento de uma instituição que pode promover defesas contra atos do próprio Estado. Em outros dizeres de Bastos Filho (2008, p.59), o declínio democrático reflete em retração para o parquet, observação esta que a história política brasileira comprova a veracidade.

Nesse ponto, a Constituição de 1934 é marcante, pois apesar da vinculação do MP ao Poder Executivo, dotou pela primeira vez o parquet de individualidade própria, além de dispor sobre estabilidade e vedações aos seus membros e a necessidade de concurso público para ingresso na carreira (GARCIA, 2017, p.98-99). A Carta Política de 1946 manteve essas conquistas, com acréscimo da dissociação do parquet com os demais poderes do Estado, mas persistia o ofício de representar a União e a Fazenda Nacional.

Apesar dos retrocessos da década de sessenta, decorrentes da instalação do regime militar no país, pode-se considerar positivo que o Código de Processo Civil de 1973 que estabeleceu e reforçou a presença do MP em várias causas cíveis, como parte interveniente, velando pela aplicação da lei e pela situação de hipossuficientes.

Vale lembrar que na década de oitenta o país vivia a efervescência das mobilizações sociais para o fim do regime e apelo à redemocratização. Tais ingredientes corroboraram para uma das mais profícuas épocas para consolidação do parquet brasileiro e consagração de um perfil único entre os outros parquet do Direito Comparado.

Dessa época, cita-se a Lei Complementar nº 40/1981 - primeiro diploma legal a considerar o MP como instituição permanente e que estabeleceu princípios institucionais, garantias funcionais, autonomia administrativa e financeira, além da não inclusão da representação judicial de ente federado, entre outros importantes aspectos - acrescido de outros diplomas legais que refletem incursão do MP na área cível, nos conflitos sociais de cunho coletivo e na tutela dos direitos metaindividuais, como a Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, Lei de Ação Civil Pública de 1985, Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor de 1990, pelo que Macedo Júnior (2010, pg.74) afirma que nesse ponto o promotor de justiça passou a atuar como verdadeiro advogado dos interesses sociais coletivos ou difusos.

No tocante à Carta Política de 1988, Garcia (2017, p.103) reputa que dela resultou a posição do MP como órgão verdadeiramente independente. É preciso frisar essa característica para não prolongar o erro de avaliar o MP como pertencente a algum dos Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou avaliá-lo como um quarto poder, pois conforme Garcia (2017, p.105) é possível uma Constituição contemplar a existência de três poderes e ao mesmo tempo criar órgãos independentes e não vinculados a nenhuma outra estrutura de poder. Ademais, em que pese a proeminência do MP, o Brasil continua estruturado e desenhado sobre o prisma tripartite de separação dos poderes decorrentes da teoria do jusfilósofo Montesquieu.

Assim, ainda que o MP ostente algumas características atinentes a um poder, não foi considerado como tal pelo constituinte originário e nem pode sê-lo (GARCIA, 2017, p.108). Nesse viés, Kerche (2007, p.273) pontua que a complexidade do Estado contemporâneo, conjuntamente com as limitações da teoria política clássica, fez surgir órgãos especializados estatais para auxiliar e fiscalizar os próprios poderes clássicos de Estado, o que reforça que o MP não é um quarto poder, mas que atua na arena pública estatal, posto que também a compõe.

Com a Constituição Cidadã, o parquet é compreendido como instituição permanente e essencial à justiça. Para Arantes (1999, p.87), essa consolidação constitucional

foi imprescindível para a legitimação do órgão na pretensão de agente defensor da cidadania, servindo como "espécie de certidão da (re)nascimento institucional". No entanto, como visto alhures, desde a década de setenta que um arcabouço legislativo era formado para dar baliza ao incremento institucional do MP. Diante disso, Arantes (2012) afirma que a Constituição de 1988 é ponto de chegada e não de partida desse movimento.

Cabe pontuar que não existe um modelo único de Ministério Público internacionalmente, observando-se diversas atuações países afora, mesmo em países que compartilham origens de um mesmo sistema jurídico, a exemplo de Brasil, França e Alemanha, que integram o civil law, mas que divergem na estruturação e atuação de seus Ministérios Públicos, sendo o modelo brasileiro um exemplo a parte no Direito Comparado.

Logo, vê-se que diante do amplo escopo de atuação, o MP brasileiro pode ser nomeado a partir de múltiplas expressões - conquanto denotem a proximidade para com os cidadãos e a sua ávida defesa.

Em resumo, o rascunho mais remoto do Ministério Público surgiu com a missão de ajudar e defender o Estado na persecução de seus interesses - seja na senda do fisco ou da lei penal. Contudo, com o passar do tempo, o Ministério Público foi se identificado e se aproximando das demandas populares, entrando em combate cada vez mais com os próprios Poderes Políticos para que a lei fosse cumprida e o povo beneficiado. Hoje, se consubstancia em um órgão oficial de Estado que engloba uma série heterogênea de atuações, mas que são resumidas na nobre defesa dos interesses sociais, do ordenamento jurídico e do regime democrático.

### 3.2 DOS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS

Os princípios norteadores do Ministério Público, quais sejam a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, previstos no artigo 127 da Constituição Federal, são normas de condutas de observância cogente, ou seja, de observância obrigatória pelo legislador infraconstitucional e pelos demais agentes que se relacionem com a instituição no exercício de sua atividade finalística (GARCIA, 2017, p.128). Cabe pontuar que a unidade, indivisibilidade e a independência funcional não são princípios que se invalidam ou excluem, pelo contrário, se harmonizam com a finalidade de alcançar a plena realização das missões institucionais atribuídas ao parquet (LEITE, 2017, p.42).

O princípio da unidade significa que o Ministério Público é uno, incindível, ou seja, um só, sujeita a um único chefe. Expressões como "só" e "único" reforçam a ideia unitária do



parquet. A existência de variados ramos da instituição em nada macula esse princípio, pois tal divisão não é orgânica, mas tão somente administrativa (LEITE, 2017, p.44). Apesar desta divisão administrativa e territorial, em virtude de temáticas de pertinência e de locais de abrangência, o Ministério Público compõe um único ser.

Para Garcia (2017, p.128), o princípio da unidade se desdobra em três aspectos: referente à Instituição, à atuação funcional dos membros e à influência exógena. No primeiro aspecto, a unidade tem o objetivo de estabelecer uma identidade comum entre os diferentes ramos do parquet, já que esse princípio comporta a variedade dos ramos do MP, suas respectivas autonomias e os diversos entendimentos que seus membros podem vir a ter, sem dissociação do elo de finalidade constitucional que permeia igualmente os componentes do órgão.

Assim, tanto o MPU como os MP Estaduais atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo (GARCIA, 2017, p.130), observadas as atribuições legais no ponto de vista institucional e funcional, posto que a unidade não dá margem para usurpação de atribuição legal nem entre os membros do parquet tampouco entre suas ramificações específicas. Como um grande corpo integrado, as atuações macro - do MP como instituição - e micro - dos seus membros - devem convergir para a manutenção e expressão da unidade.

Ainda segundo Garcia (2017, p.130-131), essa construção encampa a noção de unidade com inclusão da variedade. O mesmo autor pontua que esta unidade é horizontalizada, visto que o MPU e o Ministérios Públicos dos Estados não mantêm relação de mando entre si e exercem, cada um ao seu termo, as atribuições que lhes foram outorgadas. Portanto, a unidade não é uma marca estatística que imprime uniformidade rígida, mas ao contrário, é o efetivo resultado de movimentos das diversas engrenagens deste grande órgão, todas orientadas pelo mesmo objetivo comum, qual seja as missões finalísticas da entidade.

Conforme Mazzili (2013, p.12), deve-se admitir a unidade abstrata de ofício do Ministério Público, visto que variados são seus ramos. Esta unidade deve ser compreendida no sentido de que o MP é uma organização nacional destinada a um fim social (MAZZILI, 2013, p.22), visto que seus ramos também são imbuídos de perseguirem esse mesmo fim compartilhado e todos exercem ofício de natureza pública. Porém, essa unidade não exclui e não pode excluir, no viés administrativo, a existência própria das diferentes ramificações do parquet brasileiro.

Consentâneo da Unidade, o princípio da Indivisibilidade da instituição reforça a noção de organização holística, na qual a soma das partes não é igual ou maior que o todo. Assim, todo membro do parquet representa não a si mesmo individualmente, mas sim o Ministério Público, reiterando o caráter público e impessoal do órgão. Não existem donos de

ação judicial, inquérito civil ou termo de compromisso: a atuação é sempre do Ministério Público, e que ainda haja a substituição do membro específico, defesa arbitrariedade, a atuação do munus público prossegue revestida de legitimidade, sendo inexistente vinculação pessoal do membro do MP ao processo em que atua.

Assim, ressalvada hipótese arbitrária ou ilegal, um membro pode substituir o outro sem que com isso haja prejuízo ou interrupção para a atividade ministerial, posto que os membros não devem ser considerados no aspecto de suas individualidades, mas como representantes e integrantes de um só organismo (GARCIA, 2017, p.133). Os atos praticados por eles são representativos da instituição - atuando como instrumento de exteriorização da vontade da entidade - e não personalíssimos. Ocorre que isso se manifesta na esfera interna de cada ramo do MP, pois não pode um membro do MPM substituir um do MPT, por exemplo, visto que não estão dispostos em uma cadeia de comando linear e vertical.

Já o princípio da independência funcional consagra que os membros do MP são livres para atuar conforme sua consciência e segundo à ordem jurídica, sem que sejam vinculadas à hierarquia de seus superiores para fins de mérito de interpretação e valoração. Apesar dos membros do MP não representarem a si mesmos - visto que os poderes que possuírem não são ancorados em sua pessoa e sim no cargo ocupado e na função desempenhada - isso não implica dizer que os próprios não possuem liberdade doutrinária de pensamento.

Como o nome já sugere, essa independência refere-se ao aspecto funcional, já que quanto ao aspecto administrativo há hierarquia. Assim, há ausência de submissão de posicionamento não se confunde com a submissão a ordens de aspecto administrativo.

Nas palavras de Almeida (2010), a independência funcional é uma garantia da própria sociedade antes mesmo de ser uma garantia para o membro do MP. A independência funcional tem o condão de assegurar o livre exercício do ofício ministerial em oposição ao simples não exercício. Para Mazzili (2013, p.34), a existência desse princípio é para salvaguardar o membro do MP para optar por um caminho dentre as possibilidades viáveis e legais, sem que implique na impunidade de omissão ou descumprimento funcional do dever de agir.

Ainda, Mazzili (2013, p.13) diferencia a independência funcional da autonomia funcional. Para o autor, a primeira refere-se à liberdade que os membros do MP têm no exercício funcional em face de outros órgãos ou em face de outros agentes do próprio MP, conferindo os desdobramentos internos e externos desse princípio. Já a autonomia funcional, também prevista na CF, mas não como princípio, refere-se à própria instituição do MP no exercício funcional face os outros órgãos do Estado e Poderes. Ocorre que dentro da estrutura peculiar do MP

brasileiro, não existe hierarquia funcional, havendo apenas chefia administrativa sobre as atividades-meio do órgão. Apesar da diferenciação, Mazzili (2013, p.30) aponta que ambas as garantias são a nobreza da instituição.

Além da autonomia funcional, a CF instrui o MP de autonomia administrativa - que assegura ao parquet a prerrogativa de editar atos relacionados a gestão de pessoas e bens e da rotina administrativa em geral, ou seja, a capacidade de implementar toda a infraestrutura indispensável ao seu regular funcionamento (LEITE, 2017, p.50) - e de autonomia financeira, pelo que o órgão elabora sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e, uma vez apresentada pelo Chefe do Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, a própria entidade procede com a gestão e aplicação dos montantes financeiros para prover suas necessidades e a continuidade do trabalho.

Consoante Garcia (2017, p.136-137), há um modelo híbrido particular da evolução do MP no Brasil, necessário para compatibilizar os princípios da unidade e da independência funcional, visto que o último se relaciona diretamente ao exercício livre e prático da atividade finalística do órgão por parte dos agentes ministeriais. Cabe ressaltar que essa independência é característica do cargo de membro do parquet, e não do membro em si, não podendo ser utilizada para fins escusos e/ou vaidosos.

Trocando em miúdos: (a) o Ministério Público deve ser entendido como uma única instituição, em que pese as suas ramificações decorrente de competência territorial e temática; (b) os membros do MP não atuam em nome próprio, e sim em nome da instituição a que pertencem, pelo que a substituição de um membro não impede o prosseguimento da atuação do órgão no curso da ação praticada e (c) apesar de submetidos às leis, procedimentos e resoluções, os membros não podem ser forçados a atuarem conforme pressões internas ou externas, já que possuem liberdade valorativa em sua interpretação jurídica.

De modo que a Constituição Cidadã, ao consolidar os princípios institucionais e as autonomias do órgão, deu sólidas bases a este para não somente existir, mas também funcionar segura e dignamente em prol dos interesses sociais, do ordenamento jurídico e do regime democrático.

### 3.3 ATRIBUIÇÕES FINALÍSTICAS DO PARQUET BRASILEIRO

Como já pontuado anteriormente, a marca do atual Ministério Público é a coletividade e a defesa dos interesses que impactam toda a sociedade, característica inegável quando da análise das atribuições outorgadas constitucionalmente ao órgão, senão vejamos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

(...)

Arantes (1999, p.83) aduz que o alargamento do acesso à Justiça no Brasil tem impulsionado a atuação do MP que por vezes promove a judicialização de conflitos políticos e, inversamente, a politização do sistema judicial. Esses movimentos coincidem com a normatização de direitos difusos e coletivos, o novo desenho institucional do parquet e o acréscimo de novas atribuições, além de ser contemporâneo com o fim do regime militar e advento da redemocratização política. Nesse ínterim se analisa a sorte do leque de atribuições constitucionais do órgão.

Da leitura do rol apresentado pelo artigo, meramente exemplificativo, depreende-se a diversidade de temáticas que conclamam a participação do Ministério Público e envolvem os mais variados ramos do direito, seja a seara penal, civil, constitucional, ambiental, administrativo, entre outros, todos apontando para um plano de fundo coletivo e metaindividual.

Tal ilação não quer dizer que todo e qualquer processo judicial ou situação fática necessita da intervenção do parquet, sendo essencial somente quando conexa com suas atribuições constitucionais (GARCIA, 2017, p.117).

Mazzili (1989, p.6) aponta que a natureza das funções institucionais do MP é administrativa. Apesar de não ser um poder, o parquet é um organismo público pelo qual se demonstra a atuação provocativa do Estado-administração em face do Estado-juiz, seja figurando como agente demandante ou interveniente. O MP não integra o processo legislativo das normas, mas é sua função assegurar a sua observância; não é responsável pelo ato jurisdicional, mas é parte essencial para a prestação desse. Não é encarregado de gerir as políticas públicas, mas cabe fiscalizar a aplicação destas em conformidade com o ordenamento jurídico.

Nesse sentido, Arantes (2012) aponta o paradoxo presente no contexto de expansão das atribuições e prestígios do parquet brasileiro: uma porque se deu conjuntamente com a evolução de direitos coletivos e difusos, que promoveu mudanças no paradigma essencialmente individualista do sistema de justiça, no entanto, isso ocorreu com a habilitação de uma instituição estatal para incorporar e representar tais interesses coletivos, no caso, o MP.

Bastos Filho (2008, p.89) chama atenção ao fato de que no texto constitucional reservado ao MP, o verbo promover aparece quatro vezes entre as funções do MP - ensejando uma ideia de comportamento proativo - ante a ausência de menção à atividade interveniente.

Consoante Silva, C.A, (2001, p.129), as mudanças históricas e políticas do final do século passado também repercutiram na visão do processo jurídico, o qual passou a ser visto como meio de participação do cidadão na vida pública e meio de implementação do interesse público. Sendo o MP o porta-voz maior da sociedade, a própria noção de salvaguarda do interesse público perpassa por uma remodelagem, que desemboca nas numerosas causas de atuação do parquet. Conforme Almeida (2010), a promoção social está no núcleo do novo perfil do parquet brasileiro.

Do artigo 129, o inciso primeiro remete a ação penal pública, que é privativa do Ministério Público. Sem discorrer em grandes detalhes em cada uma das funções do MP - visto que o foco dessa obra é uma atuação específica do parquet da Paraíba - cabe lembrar que a persecução penal é uma das mais antigas atribuições do Ministério Público e que, apesar de figurar como parte agente nesses casos, o último cerne sempre será a busca pelo cumprimento do ordenamento jurídico, vez que o MP clama por provimento jurisdicional apto a reafirmar a imperatividade da lei, seja para fins de condenação ou absolvição.

Decorre do segundo inciso o fato já comentado de que o MP muitas vezes confronta os Poderes Públicos em prol da observância aos direitos assegurados pelo ordenamento. Grande parte desses direitos alcança a coletividade, o que reitera a estreita relação do órgão com o interesse social e sua direção promocional desse interesse.

O inciso terceiro menciona o inquérito civil e a ação civil pública como instrumentos hábeis para que o MP possa agir concretamente na defesa dos interesses que lhe competem. O inciso sexto também preceitua diligências que o órgão deve empreender para subsidiar suas atividades. Porém, o parquet dispõe de uma série de outras ferramentas para desenvolver o seu minister. O termo de ajustamento de conduta é uma dessas opções, ainda que não tenha sido previsto expressamente na Constituição. A investigação desse trabalho objetiva concluir se o TAC é um instrumento útil para defesa do direito à realização de concurso público.

Silva, R.S. B.D (p.160,2012) considera que todo o processo legislativo de alterações e inovações transformou o papel do membro do MP, vindo este a atuar como agente político transformador da realidade social. E, justamente pela fartura de instrumentos existentes, aduz Silva, R.S.B.D (2012, p.160) que é imperiosa uma atuação ativa do parquet frente à violação de direitos fundamentais. O autor ainda pontua que essa atuação precisa caminhar junto com a sociedade e não após a ocorrência do dano.

O quarto inciso reforça o papel de defensor do regime democrático, pois a facilitação de intervenções da União nos Estados ou dos Estados nos Municípios fora dos casos previstos em lei, ou a omissão da intervenção nos casos de autorização, refletiria no despreço ao funcionamento da democracia e ao respeito entre os Poderes e as instituições. Já o quinto inciso robustece a identificação do MP brasileiro com parcela social hipossuficiente e com conflitos coletivos, por isso imprescindível a participação do parquet na defesa de questões atinentes aos povos originários. Os incisos sétimo e oitavo estão na órbita do Direito Penal e Processual Penal, correlatos e necessários diante da obrigatoriedade da ação penal pública incondicionada.

O inciso nono ratifica a vedação do retorno da instituição ao seu passado mais longínquo, na qual representava os interesses dos comandantes do Estado, ao passo que permite que novas missões sejam dirigidas ao órgão, tomando como base sempre à adequação ao desiderato constitucional posto.

No cotidiano de cumprir as missões finalísticas, revelam-se dois perfis comportamentais no seio da entidade: um modelo demandista do MP - sufocado de atribuições processuais em demandas judiciais (ALMEIDA, 2010), o qual se relaciona com o ideal de promotor de gabinete descrito por Silva, C.A (2001, p.136) - e um outro, mais alinhado com os

novos ditames constitucionais, que é o resolutivo, o qual dialoga com o ideal de promotor de fatos descrito por Silva, C.A (2001, p.136). Este é mais ativo em lançar mão de meios extrajudiciais e de colaboração articulada e direta com a comunidade, suas entidades representativas e os demais Poderes Públicos, alçando a figura do Promotor de Justiça a de articulador político que defende causas coletivas, conforme Silva, C.A (2001, p.139).

Santoro e Cyrillo (2020, p.1276-1277) aduzem pela dualidade que foi conferida ao MP mediante CF88, pois incumbe à entidade tanto zelar pelo respeito à coisa pública, à democracia e aos direitos humanos como buscar efetivar medidas punitivas e repressivas. É preciso equilíbrio entre essas personalidades distintas do órgão, sob a possibilidade de os próprios membros da instituição a desviarem de seu caminho e finalidade constitucional. Mais do que um Ministério Público resolutivo, a realidade social pede um MP transformador. No entanto, essa transformação precisa ser plural e construtiva. Um parquet que haja na defesa intransigente do seu exclusivo ponto de vista não pode ser considerado como um verídico agente defensor dos interesses coletivos, apenas um defensor do seu ego intelectual.

Pelo acúmulo de numerosas e diversas atribuições, Macedo Júnior (2010, p.83) defende que é crucial a eleição de prioridades institucionais por parte do MP, sobre o perigo deste não atuar na prática jurídica alinhado com o novo perfil institucional traçado pela CF, sobretudo no tocante às demandas sociais.

### 3.4 DOS DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

O desenho liberal de operacionalização da justiça se dá entre uma parte em face da outra, um conflito entre indivíduos capazes e determináveis, acrescentando no máximo a figura do(s) litisconsorte (s) para expandir o número de espectadores interessados. Mesmo assim, os litígios trazidos à análise do Estado, nesse contexto, são problemas de menor escala que decorriam de pequenas e circunscritas relações.

Ocorre que com a modernização e massificação da sociedade, cada vez mais foram surgindo demandas que não se ajustavam a essa ótica clássica e liberal. Silva, J.B.D, (2011, pg.54) aduz que o surgimento dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos se constituem como novo paradigma jurídico-processual, importando numa resposta do direito às mudanças sociais vivenciadas, as quais clamavam por maior acesso à justiça e maior exercício da cidadania. É como se uma pretensão antes fragmentada em inúmeros pedaços esparsos passasse a ter uma forma íntegra, organizada e defensável em juízo e fora dele.

Grinover (1984, p.285) aduz que a conflitualidade de massa dos interesses difusos é típica de escolhas políticas. E consequentemente, a tutela desses interesses deve significar a racionalização do poder através do acolhimento de novas formas de participação.

Sobre a arena das tutelas coletivas, Rizzardo (2014) explana que "Ingressa-se num campo de ação que não fica naquilo que é meramente individual, mas que enfoca a sociedade como um todo (...)".

Nesse viés, a mesma previsão legal que estatuiu meios judiciais para a tutela coletiva também estipulou mecanismos extrajudiciais para a defesa dos interesses coletivos. O reconhecimento desses novos direitos não somente alterou a visão conceitual, processual e social da justiça, como multiplicou os caminhos para a sua concretização. A partir dessas noções é que se criam os mecanismos de direito processual coletivo, nos quais se expandem não só a quantidade de litigantes como a quantidade e qualidade de objetos litigiosos, não mais se confundindo com a relação limitada entre particulares, ou entre o Estado e um particular.

Assim, os direitos transindividuais, metaindividuais ou coletivos em sentido amplo são aqueles que não se ajustam à ótica binária proposta pela divisão do Direito entre Público e Privado. Em primeiro ponto porque a titularidade desse direito não é do Estado ou de qualquer órgão de Estado, e em segundo lugar porque essa mesma titularidade não abrange somente um indivíduo determinável, sendo pertencente a um grupo ou classe de pessoas unidas por uma situação fática e/ou jurídica. Mazzili (2015, p.61-62) aponta para o fato de que a defesa judicial de interesses transindividuais deve ser coletiva, seja em benefício dos lesados, seja ainda em proveito da ordem jurídica. O mesmo se pode concluir da defesa empregada via extrajudicial.

Não sendo o Ministério Público agente representante de nenhum poder do Estado ou da Administração Pública, não cabe a ele a defesa do interesse social atrelada ao interesse político de um ente público, mas sim a defesa do interesse social conectado com os anseios e reivindicações da sociedade em si.

Nesse sentido, o MP se revela como canal democratizante de acesso à justiça, a serviço de toda a coletividade, que resguarda o indivíduo naquilo que ele não pode abdicar de si mesmo, ou seja, na indisponibilidade de seus direitos intrínsecos. De modo que nesse leque de novos direitos, encontram-se os direitos coletivos (em sentido estrito), os individuais homogêneos e os direitos difusos. Para este trabalho, interessa focar atenção nos difusos, a quem Barros e Rangel (2018, p.142) coloca com integrante dos direitos fundamentais de terceira geração, os chamados direitos da coletividade.

O interesse difuso (MAZZILI, 2015, p.53), de caráter muito abrangente, tem sua origem numa situação de fato que envolve grupo indeterminável de pessoas e com objeto



indivisível entre elas. Lecionando sobre a extensão de possíveis danos a esses interesses difusos, Rizzardo (2014) aduz que “A lesão, se constatada, alcança a coletividade, bem como a satisfação implica a totalidade dos seres humanos”.

Logo, essas pessoas não se conhecem, não possuem vínculo formal entre si e nem podem ser identificadas a priori, mas são ligadas umas às outras mediante circunstância fática em comum, de maneira que o bem da vida perseguido não é visualizado individualmente, beneficiando ou atingindo somente a alguns, mas apenas em conjunto para todos igualmente.

Pelo que o concurso público se coloca como um direito difuso, uma vez que não se pode identificar um ou outro indivíduo beneficiado prejudicado pela ausência do certame: toda a sociedade padece diante da falta deste procedimento público; difuso porque ou o certame é aberto para todos os interessados aptos ou não é aberto para nenhum, não sendo divisível o seu objeto; difuso, por fim, porque a situação fática de irregularidade (descumprimento da lei) une todos os cidadãos. Outrossim, o MP é um dos maiores protagonistas da defesa dos interesses difusos e coletivos.

Diante de tantas nobres missões, o Ministério Público se faz imprescindível. Na esteira do raciocínio de freios e contrapesos, faz-se necessário que na mesma arena pública, diferentes entes públicos atuem conjunta e concorrentemente para o funcionamento e a vigilância do sistema normativo e da sociedade civil, possibilitando mais meios de garantia de funcionamento holístico do ordenamento. Contudo, ciente da falibilidade humana, essas instituições humanas, entre elas o MP, devem convergir fielmente para os fins aos quais foram criadas, sob o perigo do ordenamento ser referendado como documento silenciador de direitos ao invés de garantidor.

### 3.5 TENSIONAMENTOS ENTRE O AGIR MINISTERIAL E A ATUAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

É demasiada a importância do MP enquanto instituição e enquanto atividade. Porém, o parquet não é titular dos interesses que defende. Não sendo titular, não pode se permitir achar-se dono da democracia ou da melhor interpretação do comando legal. Não pode agir como se fosse a encarnação da consciência moral da sociedade e a partir daí ditar as suas preferências (SOUSA, 2021, p.72).

Não estando acima do ordenamento jurídico, mas pelo contrário, sendo apenas um dos integrantes do grupo das funções essenciais à justiça (que também conta com a Defensoria Pública e a Advocacia Pública), não pode desprezar o contraditório, a ampla defesa e o apreço

à cooperação processual no afã de “fazer justiça” ou “fazer valer garantias”, pois todo e qualquer atropelo jurídico é um sinistro constitucional - seja proveniente do fiscal da ordem jurídica ou do executor de política pública. Streck (2022, apud VALADÃO) adverte que o propósito do MP como fiscal da lei subsiste independentemente de onde vieram as ilegalidades, ainda que de seu próprio seio.

É válida a crítica levantada por Oliveira e Halpern (2020, p.2,) os quais percebem uma ausência de uniformização de orientações jurídicas pelas entidades de controle, as quais, por vezes, demonstram estar mais preocupadas na proteção de suas próprias prerrogativas institucionais e na defesa da independência funcional de seus integrantes do que compor um marco normativo e coeso de segurança jurídica para tomada de decisões por parte das centenas de gestores públicos país afora. Nesse viés, Streck (2022) menciona que no início da pandemia havia membros do MP fazendo TACs para promoção do tratamento precoce por parte dos municípios, enquanto outros ajuizaram ações de improbidade administrativa em face dos prefeitos que adotaram o preceito do mesmo tratamento precoce.

Assim, acabam provocando o que ficou popularmente conhecido como “apagão das canetas”. Oliveira e Halpern (2020, p.4) ainda citam a ineficiência pelo medo como uma das consequências na Administração decorrente de um comportamento descalibrado dos órgãos de fiscalização, a exemplo do MP. É preciso levar em consideração que as decisões na Administração Pública, sobretudo no Serviço Público, são de alto impacto e lidam com um dinamismo social que a letra fria da lei ou a ótica monocular do controlador desconhece.

Além do alto grau de responsabilidade, estar à mercê de um controle que parte da certeza da ilegalidade ao invés do diálogo para apuração e colaboração é um elemento adicional de morosidade e dificuldade nas ações administrativas, recaindo na paralisia decisória e na inibição de soluções inovadoras justificadas, plasmando na adoção de postura conservadora e formal pelos controlados (OLIVEIRA; HALPERN, 2020, p.4-5,10). Campana (2017, p.196, apud SUNDFELD, 2016) reflete que a divergência de interpretação sobre fatos e leis não é crime e, portanto, não deve ser punida como tal. Streck (2022) adverte que, por vezes, o MP sustenta a presunção de culpa no lugar da presunção de inocência e afirma que a condenação a qualquer custo não consta como atribuição funcional compatível ao órgão.

Longe da defesa da imobilização do MP no tocante às suas missões institucionais, recomenda-se a reflexão diária se o agir prático está realmente conectado com a teoria que o baliza. Sousa (2021, p.11) comenta, com perspicácia, como instituições que operam algum controle administrativo vem disputando entre si “por reputação como estratégia de poder” e utilizando “os princípios jurídicos como camuflagem para decisões solipsísticas” culminando

por “se apossarem de um fascínio popular por criarem um mundo onde tudo é possível, principalmente quando não se tem a responsabilidade de pôr em prática as próprias decisões”.

O referido autor (SOUSA, 2021, p.13) ainda detalha que "os controladores estariam a substituir os gestores e tomar decisões em seu lugar, além de puni-los com base em parâmetros criados por eles próprios", além do manejo desenfreado dos princípios como um carta coringa a sustentar toda e qualquer decisão, inclusive “em sobreposição às regras ou até mesmo ignorando-as para impor a sua visão da realidade em conformidade com a própria consciência, tem desembocado em decisões voluntaristas de nítido caráter oportunista e arbitrário” (SOUSA, 2021, p.50).

Nesse gancho, Campana (2017, p.196) disserta acerca de uma obstinação dos órgãos de controle pela punição dos agentes públicos, eivada de uma análise da gravidade e realidade dos fatos, bem como da intenção do agente durante o ato praticado. Quando não é isso, utiliza-se de instrumentos de resolução consensual e voluntária para impor seus designios, tal como o uso da Recomendação “sob ameaça velada de que o descumprimento ensejará a apuração de responsabilidade” (SOUSA, 2021, p.86).

Ou seja, a simples divergência de entendimento - embora também fundamentada - estaria se tornando um pecado capital e imperdoável para os órgãos de controle, uma vez que a tese destes deveria necessariamente prevalecer sem questionamentos. Não se pode comemorar uma vaidade institucional (SOUSA, 2021, p.40) oriunda de tal importante órgão de controle como o MP. Sousa (2021, p.32) comenta que tal envergadura de interferência decorre da LACP que, apesar de uma aparência frágil, foi a responsável por revolucionar a gestão pública nacional e abrir caminho para disputas entre o parquet, Poder Judiciário e a Administração para ver quem cuida e saber melhor do interesse público.

Diante disso é que podem ser percebidos certos tensionamentos entre o Poder Público e Ministério Público, devido a interferências entre a discricionariedade da atuação do administrador e a ação da promotoria de justiça (FELDMAN; SILVEIRA, 2019, p.1). Ciente desse ambiente frágil às tensões, é preciso evitar a cultura do escândalo (SOUSA, 2021, p.46) e não expor fortes acusações junto a frágeis suspeitas e elementos de (pouca) convicção.

A manutenção de um pensamento permanentemente hostil do outro, inexoravelmente malfeitor dos cofres públicos, atrapalha a possibilidade de cooperação genuína e inovação construtiva para resolução de problemas. O espírito que a Constituição de 1988 impregnou o novo MP não pode ter caracteres de “espartanos da probidade” (SOUSA, 2021, p.56), e sim de promovedores de diálogo em prol de um país que aplica sua Carta Política no dia a dia, defronte a sua fatídica realidade material, e não em convicções totalmente idealizadas.

### 3.6 A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO

Vide crítica presente no tópico anterior, esta monografia não busca nem difunde o engessamento da máquina pública através da impossibilidade de outras contratações de recursos humanos, tampouco defende a existência de instituições controladoras fundamentadas no arbítrio. O presente trabalho, personificando o sentido do MP como *custus iuris*, defende tão somente o cumprimento da ordem jurídica e alcance do interesse público, que se estende à observância de concurso público para os quadros funcionais da Administração Pública.

Nessa senda, cabe reiterar que a Constituição deu novos contornos institucionais ao Ministério Público. Na esteira dessa nova racionalidade, Macedo Júnior (2010, p.86) aduz pelo caráter de mediador dos conflitos e interesses sociais e o envolvimento direto com os problemas sociais, tendo saído o MP da simples participação por meio dos autos dos processos.

Por outro lado, o concurso público - fenômeno consagrado na sociedade brasileira em associação direta ao mérito (MAIA, 2018, p.681) - é o meio de excelência quanto ao ingresso e a permanência no quadro funcional do tripé Estado, Administração Pública e Serviço Público. O certame conversa diretamente com as subdivisões do labor público - cargos, empregos e funções – as quais compõem o patrimônio público (CARNEIRO, 2011, p.76).

Ocorre que o Ministério Público é responsável por fiscalizar a ordem jurídica e zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos constitucionais. Apenas este fato já atrai a pertinência temática do parquet, visto que o concurso público é um direito assegurado constitucionalmente. Ainda, o órgão ministerial guarda estrita relação com a observação de realização do certame público por este ser também um direito difuso. Por último, a adequação do quadro funcional da Administração Pública é medida imprescindível para o alcance da probidade administrativa, finalidade também perquirida pela atividade ministerial.

Trocando em miúdos: o simples agir ministerial que insta o Poder Público a prestar esclarecimentos ou modificar seu modo de prestar serviços e administrar seu próprio corpo funcional já possui o condão de aflorar tais tensionamentos. Contudo, há dois cenários. Pois, uma coisa é a ação ponderada e sóbria do órgão fiscalizador, que ciente dessa tensão age pautado no diálogo aberto, no pensamento não adversarial e na flexibilidade - ainda que não se abra mão do cumprimento da lei - e outra coisa é o agir descalibrado, beligerante e arbitrário, caracteres esses que não se coadunam com o espírito constitucional do órgão.

Já outro cenário é a pura e simples resistência da Administração, que pode tender à manutenção do *status quo* que é favorável a seus interesses em detrimento da mudança que pode mitigar ou excluir tais interesses internos (ou mesmo escusos).

Não restam dúvidas que, diante da constatação de irregularidades nos quadros funcionais do Município de João Pessoa/PB, o Ministério Público da Paraíba é órgão a quem cabe buscar providências para sanar o descumprimento à ordem jurídica. No capítulo seguinte, conhecer-se-á o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), um dos instrumentos disponíveis para atuação do parquet, bem como defrontar-se-á com o TAC celebrado entre a PMJP e o MPPB em agosto de 2020, com Aditivo datado de fevereiro de 2021.



Figura 2 – Mapa mental, desenvolvido pelo autor através da plataforma goconqr.com, acerca dos assuntos tratados neste capítulo.

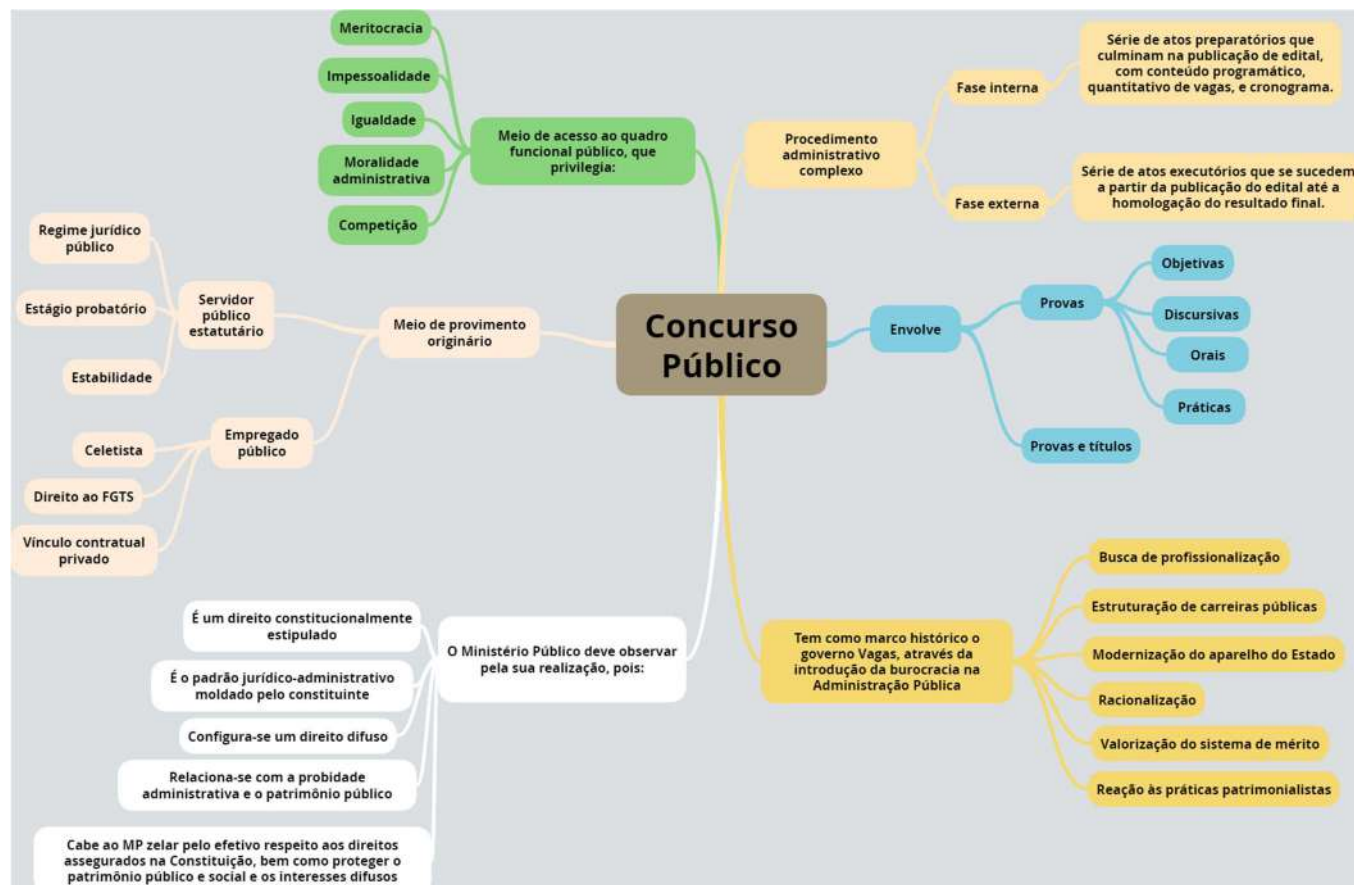


Figura 3 – Mapa mental, desenvolvido pelo autor através da plataforma goconqr.com, conjugando assuntos tratados no primeiro capítulo deste trabalho acadêmico com os versados neste capítulo.

#### **4 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: PONTO DE PARTIDA E PONTO DE CHEGADA**

O Termo de Ajuste de Condutas tem uma história peculiar. Apareceu inauguralmente no âmago do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n 8.069/90), no artigo 211, sob os dizeres de "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial". Estava restrito à órbita dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Meses depois, ainda no mesmo ano, o TAC aparece previsto duas vezes em outro diploma promulgado: O Código De Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

Na primeira aparição, no parágrafo terceiro do artigo 82, o termo teria o mesmo contorno da lei dos menores, todavia para aplicação na seara consumerista. Tal artigo foi vetado pelo então Presidente da República, Fernando Collor. A segunda aparição decorre do artigo 113, já nas disposições finais da lei, e esse texto é dotado de uma inteligência elogiável: alterou a lei de Ação Civil Pública (Lei de nº 7.345/1985) ao inserir nesta a previsão do TAC, fazendo com que o instrumento fosse utilizável em um escopo maior de temas: na defesa de toda sorte de interesses difusos e coletivos, não somente relacionados aos direitos do consumidor ou dos pupilos.

Esse artigo não recebeu veto presidencial. Por um tempo, houve debate doutrinário se haveria tido veto implícito do Presidente da República, mas essa tese não logrou êxito e o entendimento majoritário foi pela pungente entrada do TAC no seio da LACP, inserindo-se no coração do microssistema de tutela coletiva brasileira. O TCAC contribui para o alargamento da concepção de acesso à justiça ao seu sentido mais amplo, não se restringindo a ideia de acesso ao Judiciário, mas ao acesso dos direitos transindividuais em si (FARIAS, 2020).

Para além da gama de interesses passíveis de serem tutelados, Mazzili (2015, p.471). aduz que no campo prático o TAC adquiriu maior alcance de pactuação, não se limitando a assunção de obrigações de fazer ou não fazer, mas abarcando diversas outras medidas compensatórias. Segundo o autor, o que se mostra indispensável para confecção de qualquer termo de compromisso é a presença de uma obrigação clara e determinada, pela qual se possa exigir objetivamente. São as circunstâncias do caso concreto e o entendimento das partes envolvidas que guiam a estipulação das espécies de obrigações assumidas, sejam isoladas ou cumulativamente (FONSECA, 2011, p.76).

Assim, o termo de ajustamento de conduta é um instrumento notadamente extrajudicial, mas que também pode ser utilizado quando já existente litígio judicial. Pode ser

firmado em qualquer tempo antes do trânsito em julgado, até mesmo em fase recursal (MAZZILLI, 2015, p.475).

Encontra-se previsto no artigo 5, parágrafo sexto da Lei Nº 7.347/1985, podendo ser firmado pelos órgãos públicos legitimados. É cabível para adequar condutas às exigências legais. Não se presta a legalizar atividades de infratores rotineiros, mas a adequar a situação fática à normativa sem o pressuposto necessário do embate jurídico, já que se coloca um dos modos alternativos de resolução de conflitos e de acesso à justiça. A um só tempo, a ferramenta congrega a transindividualidade de direitos como conteúdo e a consensualidade resolutiva como procedimento. Coopta liberdade de construção com a obrigação de atender à lei.

Isto porque a titularidade material do instituto é pertinente a uma coletividade ou grupo de pessoas, enquanto a formal é dos órgãos públicos legitimados a firmá-lo. A ferramenta traz em sua natureza características-vantagens, tais como a alternativa de caminhos (ser um meios autocompositivo possível de resolução de macro demandas), a economia (processual e monetária), eficiência (quanto aos resultados) e a celeridade (de sua execução), visto que serve como título extrajudicial - o que significa que para exigir o seu cumprimento no Judiciário não precisa atravessar a fase de conhecimento e convencer acerca da existência do direito, bastando demonstrar a certeza, liquidez e exigibilidade do título.

Em especial, as características da eficiência e celeridade, essas não são percebidas apenas internamente ao órgão legitimado para celebração do TAC, mas sim a todo o sistema jurídico (FARIAS, 2020), vide efeitos colaterais no Poder Judiciário e de órgãos de regulação administrativos por meio da diminuição de demandas que o TAC ocasiona, pelo que se redimensiona o potencial que o Termo possui em todos os ângulos do ordenamento jurídico.

#### 4.1 TAC: TÍTULO EXECUTIVO DE FEIÇÕES DUPLAS

Título executivo pode ser entendido como um mero documento representativo de uma obrigação, como explica doutrina mais antiga sobre o tema, ou como ato jurídico dotado de eficácia executiva (CAMARA, 2021). De todo modo, o que define o título executivo é a presença de certeza, liquidez e exigibilidade, a previsão de um ônus a ser cumprido e o comando de acionar a força compressiva do Estado quando o ônus assumido não é cumprido.

A certeza se liga com a existência da obrigação, isto é, o título se reporta a uma obrigação factual. A liquidez é a identificação desta obrigação, ou seja, é a determinação quantitativa e específica dessa, pois não se pode cumprir de modo preciso algo genérico. Já a exigibilidade refere-se ao fato da obrigação ter um vencimento, uma data limite para sua



concretização. No caso de ingresso de uma ação executiva, a exigibilidade do título indica que esse vencimento transcorreu sem ter ocorrido o cumprimento voluntário pelo devedor. É o título executivo que determina o fim e os limites da ação executiva (GONÇALVES, 2020, p.55)

A par dessas características, presume-se oficial e publicamente que as obrigações contidas no título já são devidas. Para fazer valer o que está escrito e obrigar o cumprimento não é necessário percorrer a fase de conhecimento de um processo judicial para convencer o juiz de que aquela obrigação realmente existe e é devida. Via de regra, quando se procura o Judiciário com esse tipo de documento em mãos, não se discute a origem desse, apenas se pede à autoridade judiciária que se utilize do exercício da coerção estatal junto ao devedor para que este realize o adimplemento da obrigação consubstanciada no título, ou seja, apenas procura-se se executar o título, fazê-lo real no mundo fático para satisfação do credor.

Persistente o descumprimento, o Estado, por meio do juiz, opera a sanção executiva, o que implica dizer invadir o âmbito patrimonial do devedor e, através de constrição de seus bens, satisfazer o ânimo do credor.

Todo título executivo precisa ter previsão legal. Como já visto, o TAC tem sua previsão no parágrafo sexto do artigo quinto da LACP. O título executivo pode ser judicial, quando produzido em juízo, ou extrajudicial, quando convencionado pelas partes fora dos autos de um processo. Igualmente, o TAC pode assumir essa feição híbrida, pois pode ser utilizado como meio alternativo de resolução e prevenção de litígios, evitando-se ajuizamentos, ou pode ser realizado durante o transcurso de um litígio judicial, quando já ocorrido o ajuizamento.

O ajuste, em si próprio, é única e precisamente extrajudicial – uma vez composto pelas partes de forma autônoma, prevenindo uma irregularidade ou a corrigindo sem a necessidade de um processo judicial. Porém, por vezes, o TAC é celebrado quando há um processo judicial em curso. Nessa hipótese, o TAC celebrado fora do juízo pelas partes é um título executivo extrajudicial por si só, mas como versa sobre assuntos que já tinham sido levados à apreciação judicial, faz-se necessário à sua homologação judicial, e é a sentença que homologa o TAC que o dota, por via reflexa e análoga, de ser um título judicial, embora precisamente seja a sua sentença homologatória que se classifique como título executivo judicial. Daí se falar em transmutação imprópria, como mencionada na introdução deste trabalho.

Assim, como título judicial, implica em um anterior processo judicial de conhecimento, dando o seu cumprimento forçado através do procedimento de cumprimento de sentença. Já como título extrajudicial, tal cumprimento forçado decorre processo de execução.

Ademais, embora o TAC não seja revestido de muitas formalidades e exista uma boa gama de liberdade na sua construção, é certo que suas cláusulas, seus integrantes e seu conteúdo devem corroborar para o atingimento da certeza, liquidez e exigibilidade para que o ajuste exista com força executiva.

No tocante ao fato do TAC ser um título executivo extrajudicial, Mazzilli (2015, p.467) explica que ele é gerado em favor do grupo lesado e não do órgão autor do termo, tanto é que outros legitimados - mesmo que não tenham feito parte celebração do ajuste - podem promover sua execução.

O referido autor afirma que o termo se constitui uma garantia mínima aos prejudicados e não uma limitação máxima de responsabilidades do causador do dano. Assim, explica que os demais co-legitimados ou os próprios indivíduos podem acionar o judiciário - já que TAC não pode servir como limitação do acesso à justiça - objetivando obrigação mais abrangente ou até mesmo diversa daquela contemplada no compromisso já firmado. O autor só não admite que se retire a inércia do Judiciário com base nos mesmos objetivos e nos exatos mesmos pedidos já presentes em um termo existente, pois nesse caso faltaria interesse processual para obter o mesmo bem da vida já assegurado no título extrajudicial (MAZZILLI, 2006, p.14; 16-17).

No caso analisado neste trabalho, O TAC assume novamente uma feição híbrida, provando ser um instrumento com múltiplas potencialidades de resolução, prevenção e cumprimento de demandas.

Isso porque o TAC, como autocomposição extrajudicial, já ostenta ser um título executivo por si só e, portanto, acionável por processo de execução. O ajuste entre MPPB e PMJP foi feito autonomamente acerca de certas causas de pedir que já constavam em ação judicial em curso, daí o requerimento da homologação judicial do termo, não obstante não ser tido um acordo construído em juízo. Assim, embora tal homologação não se coloque como causa condicionante de seus efeitos, a partir dela o TAC ostenta ser um título executivo também judicial (CPC/2015, artigo 515, inciso terceiro) por meio da sentença homologatória do acordo.

De modo que o MPPB, como parte tomadora do compromisso, ficou com dois títulos executivos diferentes acerca das mesmas obrigações, podendo executar o TAC por via de processo executivo ou incidentalmente na ação cível pública com base na sentença homologatória, percorrendo então o procedimento de cumprimento de sentença. Operou-se uma soma estratégica de meios seguros para exigir o adimplemento do ajuste, bem como acionar as sanções previstas face o descumprimento.

#### 4.2 LEGITIMIDADE, NATUREZA E POSSIBILIDADES CONTEUDISTAS DO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA

São autores do TAC aqueles que combinam dois títulos simultâneos: estão dentre os legitimados a manejar Ação Civil Pública e são órgãos públicos. De modo que nem todos os legitimados a ingressar ACP detêm o condão de pactuar TAC.

Fonseca (2011, p.70) observa que a razão finalística do TAC oportuniza uma forma racionalmente construída e inibidora de reiteração da prática inadequada. Ademais, o referido autor (2011, p.76) aduz que o termo visa genuinamente a tutela preventiva. Assim, o caráter inibitório é o objeto imediato do TAC, enquanto o caráter repressivo/reparador se constitui seu objeto mediato. De todo modo, o termo ostenta o condão de regular as condutas passadas, presentes e futuras (FONSECA, 2011, p.77).

A autoridade pública tomadora do TAC não pode consubstanciar termos que impliquem renúncia aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (BERTONCINI, 2018, p.84), regulando em especial os conteúdos secundários do ajuste: o modo, tempo e lugar do cumprimento do avençado, posto que no ajustamento procura-se estabelecer um procedimento para a integral preservação ou recomposição do bem lesado (BERTONCINI, 2018, p.74). Assim, no TAC apenas se "transaciona" acerca da forma de tutela e não propriamente sobre o interesse ou o direito protegido (CHAVES, 2006, p.5). O cumprimento da lei é a finalidade perseguida, não havendo concessões ou renúncias que desvirtuem a indisponibilidade do bem tutelado ou a força do próprio ordenamento.

O instituto se mostra a serviço do exercício de direitos e da amenização de conflitos (FONSECA, 2011, p.88), pelo que se reveste a importância de segurança jurídica de suas cláusulas. Rigidez extrema destoa do aspecto consensual do instrumento, porém flexibilidade exacerbada contribui prejudicialmente para a força e seriedade do mesmo.

De modo que de um lado temos um órgão público como parte ativa do TAC e um interessado - que pode ser pessoa física ou jurídica, até mesmo outro órgão público. Chaves (2006, p.18) sintetiza que o ajuste exime dúvidas quanto aos fatores correntes (irregularidades existentes) e solidifica o compromisso de se praticar os atos estipulados, porém sem admissão de culpa ou proclamação de inocência dos envolvidos. A carga volitiva é a de resolução para adequação legal em detrimento de uma litigiosidade de resistência. Motta (2022, p. 1.121) aduz que a subscrição de um TAC denota que seus integrantes buscaram a melhor alternativa possível ao conflito, por meio de uma consensualidade negociada intrínseca ao termo.

Na questão de nomenclatura entre as partes que compõem o TAC, Mazzili (2015, p.467) oferta clara oposição ao uso dos termos de compromitente (para o órgão tomador do compromisso) e compromissário (polo passivo). Para o autor, no TAC só há um único compromitente, que seria o causador do dano - o único a que se obrigaria com alguma coisa. Já o órgão público legitimado a tomar o termo não se compromete com nada efetivamente, visto que o “não acionar judicialmente” o compromitente em caso de cumprimento seria decorrência lógica do fato do TAC ser um título executivo.

Porém, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), quando da edição da Resolução nº 179/2017, nomeou o polo passivo do TAC sob a nomenclatura de compromissário em seu artigo terceiro. Tal escolha semântica também se reflete na Resolução CPJ Nº 019/2018 no âmbito do Ministério Público da Paraíba, principalmente em seus artigos 5º e 6º, na qual o vocábulo compromissário aparece designando a outra parte do termo de ajuste de conduta, pelo que parece superada a questão.

Ademais, em virtude do TAC não ser um instrumento disciplinado rigidamente, havendo boa margem de liberdade para sua construção, não é a falta expressa dos vocábulos “compromitente” e “compromissário” que invalidarão o termo. O TAC realizado entre o MPPB e a PMJP em agosto de 2020, por exemplo, não nomeia a edilidade como parte compromissária, embora ao referir-se a ela e as obrigações assumidas sempre utilize a expressão “compromete-se o Município”.

Para entender a utilização do TAC como ferramenta de tutela coletiva, é preciso se valer da lição de Cayres (et al, 2019, p.469) que deixa claro que os instrumentos não possuem neutralidade axiológica, ou seja não são criados nem utilizados alheios a valores e concepções. Assim, a escolha por um ou outro não é apenas técnica, mas envolve elementos dessa natureza cominados com componentes sociais. Nesse viés, pode-se visualizar o TAC como um instrumento de resolução negociada de conflitos com potencial de influenciar políticas públicas, além de observar que a utilização do termo demonstra uma prática resolutiva e conciliatória por parte do parquet, atinente ao seu novo perfil institucional traçada pela Constituição Cidadã. Na mesma senda, Feldman e Silveira (2019, p.14) entendem que “um TAC formulado de modo cuidadoso pode constituir-se como ferramenta de planejamento de políticas públicas”.

Fonseca (2011, p.26), aduz que cabe ao MP contribuir para o funcionamento adequado da função jurisdicional, dentre outros modos, com a solução de litígios por meio de prévia atividade extrajudicial. O Termo de Ajustamento de Conduta insere-se nessa esteira, já que se coloca no rol de instrumentos de atuação da instituição ministerial e detém potencial de pacificação social e de garantia do gozo de direitos (FONSECA, 2011, p.62). Ademais, para

Motta (2022, p. 1.114) insistir na judicialização quando se trata de tutela coletiva é atuar em prejuízo das promessas que a Constituição elencou à sociedade brasileira.

Para Fonseca (2011, p.36), a construção coletiva depende de consenso. Assim, a celebração, subscrição e redação das cláusulas do termo condicionam-se à concordância voluntária de todos os interessados. O autor adverte que o MP possui o poder administrativo de decidir, porém os compromissários também têm o direito de recusar assinatura sem importar qualquer punição pelo exercício desse direito. De modo que o TAC deve servir como moeda de facilitação do diálogo e entendimento, conformando-se com o procedimento democrático (FONSECA, 2011, p.37), ao invés de ser uma ameaça velada sob os espúrios do “medo administrativo”. O cumprimento às normas legais deve ser um fim perseguido por todos, sem que o diploma legal ostente ser propriedade de uma das partes. Afinal, o poder emana do povo.

Ainda, Fonseca (2011, p.34; 110) adverte que uma confecção unilateral do TAC pelo MP é típica de um parquet centralizado que atua como macrossujeito impermeável e intérprete exclusivo do direito, o que desnatura o propósito do termo e macula o agir ministerial. Como já falado anteriormente, o MP tutela direitos difusos, mas não é o dono destes direitos. Uma atuação ministerial majoritariamente dentro de gabinete, sem contato popular e sem diálogo com outras instâncias representativas, evidencia o contraste entre um representante autorrefenciado e os representados que, apesar de serem os próprios destinatários finais dos direitos, podem ser eivados e desconsiderados durante o processo que lhes importa. Nesse sentido, Chaves (2006, p.1) aduz pela necessidade da participação popular na construção do TAC, no anseio de corroborar com decisões mais democráticas possíveis.

O MP é ator deveras importante desse processo autocompositivo que é a celebração de um TAC, de modo que é um dever do parquet, conectado com os novos parâmetros constitucionais, incentivar a composição e abrir o convite para o diálogo, pois nem sempre a autocomposição surge espontaneamente (FONSECA, 2011, p.97, apud CALMON, 2007, p. 92). O maior exemplo dessa situação são os ajustes que surgem no meio de um litígio judicial. Evidentemente, a autocomposição era ausente quando do início da lide, mas os desgastes provocados por uma judicialização somados a um agir conciliatório podem ensejar em um desfecho alternativo à controvérsia.

Para Fonseca (2011, p.72), sempre que o manuseio do TAC demonstrar potencial de maximizar a tutela de direitos humanos fundamentais é um dever, por parte do órgão legitimado, a sua tentativa de composição ante uma imediata judicialização da lide, considerado o extrato consensual (FONSECA, 2011, p.98) que emana da negociação conciliatória inata ao termo. Bertoncini (2018, p.85) aduz que a resolutividade via TAC pode contribuir para

amenizar a crise da jurisdição no Brasil e o enfrentamento da corrupção, que tanto assola a Administração e repercute negativamente para o bem estar da sociedade.

Por outro lado, não se pode olvidar que muitas vezes a atuação do MP o caracteriza como ator político. Ao passo que o parquet amplia sua discricionariedade de atuação, interfere na ação do gestor público, reforçando e alterando o planejamento do administrador (Feldman; Silveira, 2019, p.16), sobretudo na extensa gama de assuntos passíveis de serem objeto do TAC, a exemplo de direitos constitucionais e transindividuais e até mesmo matéria de probidade administrativa.

Quanto à natureza, o TCAC é ato administrativo negocial, de caráter consensual e bilateral, pelo qual seus atores precisam ter poderes legais para subscrevê-lo (MAZZILLI, 2015, p.466) e que faz desaparecer o interesse processual de pedir em juízo aquilo que já consta do título. Pela sua consensualidade, defesa dos interesses transindividuais, e por evitar muitas ações individuais, o referido autor observa grande proveito social em sua utilização (2006, p.1; 11).

O mesmo autor adverte ainda para o fato de que firmar esta espécie de compromisso é ação que ultrapassa os limites da mera administração. É mister lembrar que os legitimados ativos não agem em busca de direito próprio e sim dos interesses transindividuais. Esta é uma das razões pelo que o mencionado doutrinador (2015, p.455) difere o TAC da transação, visto que por não ser titular do direito em tela, o órgão tomador do compromisso não pode chegar ao ponto de fazer concessões referentes ao conteúdo material da questão controvertida.

Já Fonseca (2011, p.94) se alista nos defensores do TAC como negócio jurídico híbrido, juntamente com Motta (2022). Para estes, de modo geral, o instituto sofre influência tanto de normas do direito privado (sujeitando-se aos defeitos dos atos negociais, por exemplo) como de direito público, a saber os princípios constitucionais da Administração Pública e a indisponibilidade dos interesses coletivos.

O autor deste trabalho se perfilha a essa linha argumentativa. Até porque, se fosse um mero ato administrativo, haveria a autoexecutoriedade e imperatividade, caracteres que só surgem no TAC após sua celebração e no caso de descumprimento. A outra, por não ser um documento que está previsto em lei com minuciosas formalidades e limitações a serem observadas, aproxima-se mais uma vez da liberdade que é mais própria aos institutos de direito privado, havendo margem para soluções criativas e respostas estruturais.

Para que o termo seja válido, Motta (2022, p.1125) enumera que é preciso a presença de ao menos dois agentes capazes, que a manifestação de vontade entabulada seja

desprovida de qualquer vício, que seja observada a forma escrita e licitude e possibilidade do objeto do ajuste.

Portanto, pode se afirmar que o TAC é um negócio jurídico administrativo consensual, marcado por liberdade bilateral no tocante a sua celebração e aos aspectos secundários do tema motivo do ajuste, mas assente numa impossibilidade de renunciar ou tutelar menos significativamente o conteúdo principal e motivador da necessidade de adequação legal, vedação esta que não se confunde com a indisponibilidade relativa dos interesses transindividuais (MOTTA, 2022, p.1123). Isto porque respeitar os interesses metaindividuais não é uma escolha, mas as maneiras para se alcançar o respeito prático a estes interesses podem revelar alternativas inteligentes que carecem de relativa autonomia para tanto.

#### 4.3 TAC E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: VEDAÇÃO OU PERMISSÃO LEGAL?

Improbidade administrativa é um agir antiético na gestão dos bens e direitos decorrentes do patrimônio público. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), responsável pelas sanções aplicáveis pela prática desses atos, define os atos de improbidade em três diferentes nichos: aqueles que importam enriquecimento ilícito (artigo 9), os que causam prejuízo ao erário (artigo 10), e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11).

Numerosos e polissêmicos são esses atos, que uma vez praticados incorrem na malversação da coisa pública e demonstram a persistência de traços patrimonialistas no coração da gestão pública. Nesse rol, pode-se defender que a reiterada e consciente inobservância da realização de concurso público para preenchimento de cargos públicos é um comportamento indesejado pela Constituição, pois vai de encontro aos princípios constitucionais, sobretudo os elencados no caput do artigo 37, ademais os cargos públicos também integram o inventário do patrimônio público.

De modo que, ao passo que atesta contra a probidade administrativa pela violação dos princípios da Administração Pública, tal inobservância também aponta o prejuízo ao direito difuso da realização do certame.

A LIA é um dos principais diplomas legais dentro do microssistema de defesa do patrimônio público e da Administração. Por intermédio das Leis nº 13.964 de 2019 (Pacote Anticrime) e Lei nº 14.230 de 2021, a referida lei passou por alterações em seu artigo 17. Anteriormente constava expressa proibição para qualquer tipo de transação ou acordo em matéria de improbidade, no entanto tal vedação não mais existe no texto legal. Para Saikali e

Cabral (2021, p.46), essas alterações são "um marco para a tendência consensual de enfrentamento aos atos ímprobos previstos na legislação". Nesse sentido, os autores defendem o manejo do TAC como manifestação de uma atuação administrativa consensual e não adversarial, contribuindo para a conservação de um ambiente público probo ideal.

Para além das mudanças legais comentadas, é preciso observar que durante a década passada houve uma promulgação seriada de diferentes leis e outros diplomas normais que aproximaram a prática jurídica brasileira dos meios consensuais de resolução de conflitos, mesmo em dilemas que envolviam temas afetos à Administração Pública. Nessa esteira, pode-se elencar a Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) que dispôs sobre o acordo de leniência; a Lei nº 12.850/13 que estabeleceu a colaboração premiada; a Lei 13.105/2015 que instituiu o Novo Código de Processo Civil; a Lei nº 13.140/2015, que versa sobre a mediação; a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e a Lei nº 13.655 de 2018 que acrescentou inovações à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), sobretudo no seu novo artigo 26, o qual expressa:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

(...)

No mesmo íterim, Cayres (et al, 2019, p.474) identifica que ocorreram mudanças nas gramáticas do sistema jurídico brasileiro direcionado à resolução de conflitos de natureza difusa, tal como é a observância do concurso público como meio de excelência no acesso aos cargos públicos. Ademais, tais mudanças também permitiram que temáticas de improbidade administrativa, com a qual inobservância do concurso público também guarda relevo, pudessem ser igualmente versadas por meios de ferramentas tais como o TAC. A perspectiva de todo esse arcabouço já ancorava vozes que defendiam a derrogação tácita da vedação constante do artigo 17 da LIA, tais como Araújo (2019, p.86).



No terreno do Ministério Público da Paraíba encontram-se o enunciado Nº 5/2015 do Conselho Superior do Ministério Público da Paraíba e a Resolução de Nº 19/2018 do Colégio de Procuradores de Justiça. O primeiro permite e incentiva a celebração de TAC quando da ocorrência de danos a interesses ou direitos difusos, coletivos e ou individuais homogêneos, enquanto o segundo regulamenta os parâmetros procedimentais a serem observados para a celebração envolvendo atos de improbidade administrativa.

Justamente por todo o panorama normativo que foi erigido favorável à consensualidade, Saikali e Cabral (2021, p.47) defendem que a utilização do TAC não é mais uma discricionariedade do agente público responsável, devendo esse ser o caminho tentado sempre que não haja elemento que evidencie melhor atendimento ao interesse público tutelado, criando as condições para que "as partes envolvidas ajustem espontaneamente os termos para solucionar a problemática jurídica que os envolve" (SAIKALI; CABRAL, 2021, p.29).

Para firmar um TAC é preciso que as cláusulas desse ajuste possibilitem o alcance de um resultado útil para a sociedade, que o termo demonstre acolher e resguardar o princípio da indisponibilidade do interesse público orientado à busca da satisfação do verdadeiro interesse da sociedade, isto porque a indisponibilidade deste princípio não pode servir como fator absoluto e contraproducente a sua própria finalidade, antes deve servir a defesa dos metamórficos anseios da sociedade, aferidos no caso concreto (SILVA, 2019, p.272-273).

Pela exposição, resta estabelecida a correlação lógica entre a ferramenta do TAC e a matéria de improbidade administrativa, não mais subsistindo a impropriedade entre o uso daquele para tratar assunto desta magnitude. Sendo o Ministério Público um dos órgãos legitimados a firmar esse tipo de ajuste, e um dos principais atores nacionais quanto a temática de direitos difusos, e observado a irregularidade do quadro funcional da Prefeitura de João Pessoa diante da preterição do concurso público, fica evidenciada a moldura fática e normativa que levou e propiciou a pactuação do TAC entre o parquet estadual e a edilidade municipal.

#### 4.4 ESTUDO DE CASO: TAC CELEBRADO ENTRE A PMJP E O MPPB - PRESSUPOSTOS BÁSICOS E INICIAIS DE SUA CELEBRAÇÃO

Como dito alhures, o TAC é um meio consensual e alternativo de resolução de conflitos que pode se operar judicial ou extrajudicialmente. O termo nasceu no ordenamento brasileiro na esteira do desenvolvimento da tutela de direitos difusos e coletivos. O descumprimento do concurso público como meio de excelência no acesso aos quadros funcionais da Administração Pública é, a só um tempo, o desrespeito a um direito constitucional

que se reveste de interesse difuso e é corolário da probidade administrativa. Outrossim, não mais subsiste óbice para que o ajuste trate de matéria de improbidade administrativa. Ademais, o MP, principalmente após a Constituição Cidadã, é um ente protagonista na defesa dos direitos coletivos e a ele incumbe velar pelos direitos constitucionais, incluindo o patrimônio público. De modo que está posta a rede de interconexões temáticas tratadas até agora.

No caso concreto analisado por esse trabalho, o TAC surge para pôr fim a certos temas discutidos na Ação Civil Pública nº 0096974-05.2012.8.15.2001 e para repactuar um TAC anterior, de menor estatura. Cabe lembrar ser plenamente possível pôr um fim parcial à ação judicial - no tocante ao conteúdo que restou pactuado no termo - e o litígio prosseguir apenas com a matéria que não esteve presente no compromisso.

Na inicial da ACP, o ponto mais remoto de toda a trama em análise, mencionam-se dados apurados entre 2005 a 2012 nos quais já se contrastavam a desordem em larga escala no quando funcional da Administração Pública pessoense. Já nessa peça processual, o MPPB apontava para a banalização do provimento sem concurso como ato de rotina (PARAIBA, 2012, p.3). Para além dessa velha problemática, na ação civil pública se afirma que as legislações municipais que "tratavam" do tema à época eram totalmente genéricas, com ausência de critérios objetivos para identificar necessidades e urgências, tampouco previsões de prazos para essas contratações que devem ser por prazo determinado (PARAIBA, 2012, p.9-10).

É preciso destacar que já na ACP em comento o MP expõe a necessidade de "fixação de um prazo para o desligamento coletivo dos servidores que ingressaram irregularmente nos quadros municipais, com vistas a não ocasionar a solução de continuidade na prestação dos serviços públicos" (PARAIBA, 2012, p.14). Aqui, já se clamava por uma prestação jurisdicional que levasse em consideração as dinâmicas próprias da Administração. No entanto, o prazo tido como razoável (180 dias) era de todo modo inexecutável e paralisante.

Ainda, na ação ajuizada, o MP aponta como um dos danos de difícil reparação da situação denunciada era a "(c) não disponibilização do acesso aos cargos públicos de forma igualitária, mas tão somente aos chamados 'amigos do rei', causando prejuízos a uma massa indefinida de trabalhadores (...)" (PARAIBA, 2012, p.16-17), o que reitera a visão do concurso público como um direito assegurado constitucionalmente e de matriz difusa.

No pleito em primeiro grau, o parquet conseguiu sentença favorável aos seus pedidos em 2015. No entanto, a mesma consta em segundo grau para efeitos de julgamento de apelação. Em pleno 2022, isto ainda não se operou e a sentença não exauriu o trânsito em julgado. Além de inexecutável por esse fato, o seu conteúdo ordena genericamente o prazo de

180 dias para os desligamentos dos vínculos temporários e realização de concurso público, ratificando sua dificuldade prática de execução.

A demora no Judiciário nesse caso é tamanha que, consoante consulta pública processual no site do TJPB, o parquet estadual requereu a homologação do TCAC por meio do ID 7673367, porém pelo teor do despacho de ID 14137531 - assinado pelo desembargador Abraham Lincoln da Cunha Ramos e datado de 12 de janeiro de 2022 - parece que essa homologação sequer ocorreu nos autos da ação coletiva. O pedido de homologação também é no sentido da extinção parcial do mérito, visto que na ACP citada o MPPB ingressou em juízo em face da Administração Direta e Indireta enquanto o TAC estudado por este trabalho angariou apenas a Administração Direta do Município.

No entanto, o ajuste - que remonta a agosto de 2020 - já vem operando ações e resultados práticos, pelo que se demonstra que a homologação no presente caso não é condição absoluta de eficácia do termo. Para Fonseca (2011, p.75), por ser celebrado independentemente da judicialização do conflito, a homologação é dispensada, não obstante ocorra em meio a tramitação de ação. Isto porque, o TAC como título executivo extrajudicial já detém força executiva atinente a este fato.

De todo modo, a homologação judiciária do TCAC analisado neste trabalho não deve de forma alguma ser recusada diante de todas as ações até agora empreendidas e considerados o lapso temporal de sua pactuação e a ausência de vícios nas manifestações de vontade presentes no ajuste.

Tal situação indica que os efeitos do ajuste começam a ocorrer logo após a sua assinatura independente de qualquer outra formalidade (MAZZILI, 2006, p.15) e mostra a boa resolutividade das partes em cumprir com o acordado ao invés de aguardar um comando judicial.

Ademais, a demora de homologar o referido acordo - sem mencionar que a própria ação tramita a quase dez anos no judiciário paraibano - são pontos que favorecem a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos em detrimento de concentrar tudo à atenção do Poder Judiciário. Acerca do bem da vida tutelado no TAC em comento, seguem comentários que demonstram os pressupostos fáticos motivadores de sua celebração e manutenção.

Pois, quando pesquisado apenas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa (desconsiderando os diversos fundos existentes, além dos integrantes da Administração Indireta do Município e a Câmara Municipal), o Novo Sistema Sagres Online – ferramenta de acompanhamento dos gastos públicos disponibilizada pelo Tribunal de Contas da Paraíba - apresenta o seguinte o gráfico referente a fevereiro/2022:

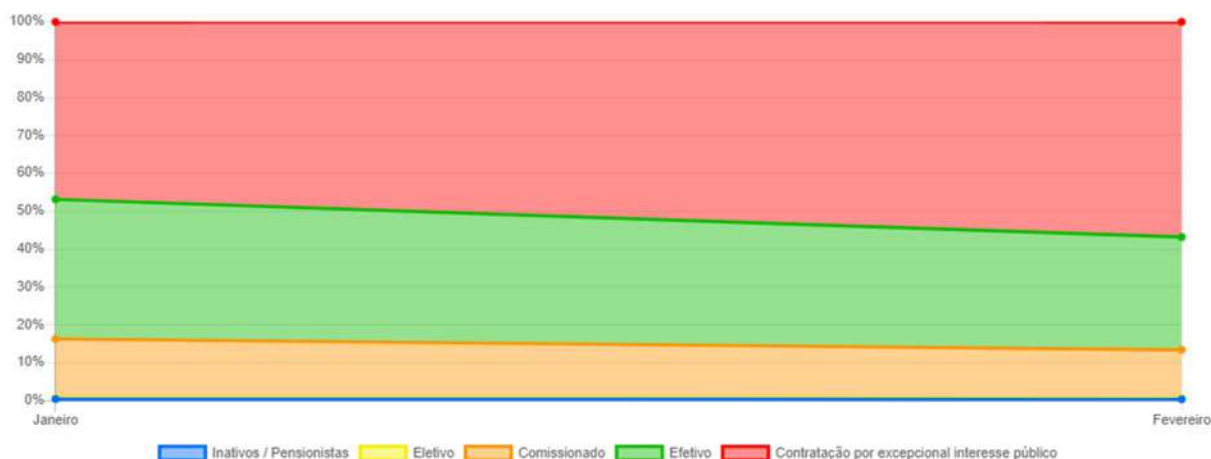


Figura 4 – Gráfico obtido em consulta ao SAGRES do TCE-PB, observando a quantidade de servidores efetivos, temporários, comissionados, inativos e eletivos em fevereiro de 2022 marcando apenas a Prefeitura de João Pessoa/PB

Em vermelho, há a porcentagem dos contratados por excepcional interesse público (56,83%, que engloba o quantitativo de 7.646 profissionais). Marcado pela coloração verde, há a porcentagem dos profissionais efetivos - ingressantes por concurso público (29,80%, que engloba 4.009 servidores). Já a coloração laranja denota os comissionados, cuja porcentagem é de 12,76% representando 1.717 ocupantes. Não é possível averiguar quantos desses comissionados são estranhos à estrutura administrativa ou já são integrantes por terem sido aprovados em certame público. Por fim, as cores azul e amarela representam os inativos/pensionistas e eletivos respectivamente, cujo montante é de 37 (0,28%) e de 44 (0,33%).

Esse quadro por si só mostra o descrédito pela realização do concurso público e do vínculo efetivo na gestão municipal pessoense. Expõe também o descrédito pelo cumprimento das próprias legislações municipais. Observa-se que o número de "temporários" é maior do que o de efetivos numa razão superior a 30%, limite máximo permitido segundo a Lei Ordinária Nº 13.331/2016. É gritante que apesar do cumprimento inicial das cláusulas do TAC - pois o primeiro concurso para preenchimento de 600 vagas em vacância foi realizado - persiste um quadro funcional em flagrante descompasso com o desenho administrativo constitucional.

A referida lei municipal, em seu artigo quarto, estipula quatro prazos de duração dos contratos com os temporários: 06, 12, 24 e 36 meses vinculado ao tipo de atividade urgente ou temporária, todos eles podendo ser prorrogados uma única vez por igual período. Porém, pelo que se extrai do teor da cláusula terceira do TCAC de agosto de 2020 (os comandos de "adequar a duração dos contratos aos prazos máximos" e "abstendo-se de adotar a prorrogação com os profissionais que já tenham extrapolado os mencionados limites legais)" infere-se que nem esses parâmetros estavam sendo adequadamente acompanhados, tampouco a redução

anual progressiva do percentual de contratados que a referida lei já impunha desde o final de 2016.

Noutro momento, quando pesquisado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa (desconsiderando apenas a Câmara Municipal), o Sistema Sagres Online do TCE apresenta o seguinte o gráfico:

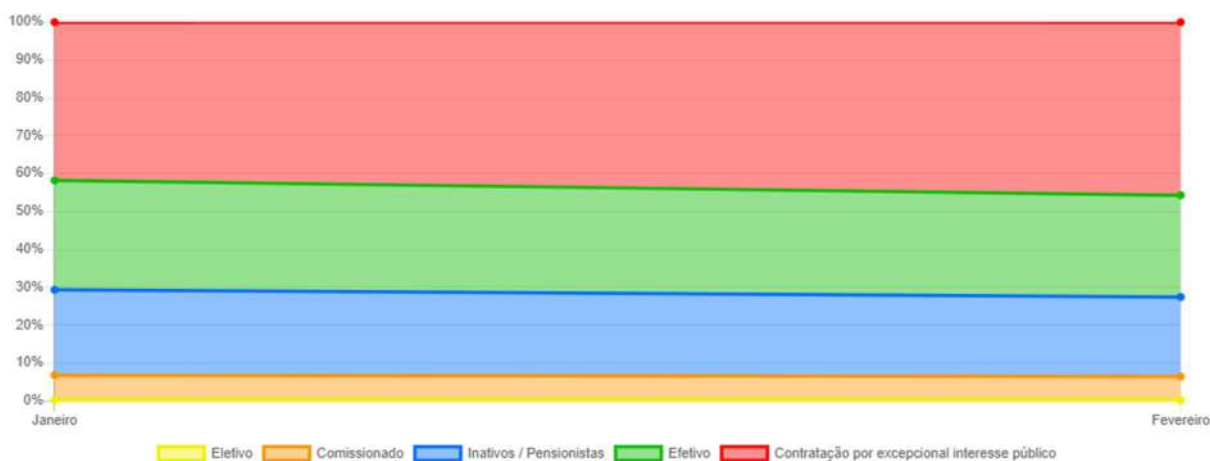


Figura 5 – Gráfico obtido em consulta ao SAGRES do TCE-PB, observando a quantidade de servidores efetivos, temporários, comissionados, inativos e eletivos em fevereiro de 2022 marcando a Prefeitura de João Pessoa/PB e todos demais fundos e autarquias, excetuando apenas a Câmara de Vereadores

Em vermelho, há a porcentagem dos contratados por excepcional interesse público (45,73%, que engloba o quantitativo de 16.478 profissionais). Marcado pela coloração verde, há a porcentagem dos profissionais efetivos - ingressantes por concurso público (26,87%, que engloba 9.683 servidores). Em seguida, a cor azul representa os inativos/pensionistas que representam 21,03% (7.577 indivíduos). Já a coloração laranja denota os comissionados, cuja porcentagem é de 6,24% representando 2.250 ocupantes. Novamente, não é possível averiguar quantos desses comissionados são estranhos à estrutura administrativa ou já são integrantes por terem sido aprovados em certame público. Por fim, a amarela representa novamente os eletivos cujo montante permanece sendo 44 (dessa vez, marcando 0,12%).

Este quadro, contemplando não somente a Administração Direta, mas também Indireta de João Pessoa-PB, apresenta uma menor diferença de proporção entre o número de temporários e efetivos, embora o montante daquele ainda esteja ilegalmente superior ao destes.

De toda maneira, o segundo gráfico confirma que a persistente irregularidade do quadro funcional da edilidade não é de hoje (visto que a ACP menciona dados entre 2005 a 2012 e o TAC aponta para dados de 2020). Tal noção é amplificada na primeira consideração do Aditivo do TAC, posto que o parquet menciona o "estado de coisas inconstitucional" que se revela na máquina pública pessoense.

Nesse ponto, é preciso perceber a parcial tolerância da inconstitucionalidade com fulcro no alcance da regularidade projetada no médio e longo prazo. Em outras palavras: diante da multiplicidade e complexidade dos fatores que orbitam as obrigações concernentes ao TAC, é preciso ter em mente que sua adequação é progressiva e essa trajetória convive ao lado com as irregularidades as quais se pretendem o fim, não sendo um objetivo obtido imediatamente.

Pois, a resolução perquirida pelo ajuste não é fácil. Considerada a premente necessidade da continuidade do serviço público, não se pode de um dia pra outro desligar o grande quantitativo de temporários do município de João Pessoa e empossar a quantidade suficiente de servidores efetivos.

Cabe ainda mencionar que os problemas percebidos não são provenientes de uma única gestão, nem mesmo o TAC foi firmado com o agente público “prefeito” e sim com a pessoa de direito público, o Município. Por isso que as obrigações ali assumidas obrigam o cumprimento pela edilidade, independentemente do titular político que esteja responsável.

Inclusive, esse foi um dos pontos de tensão inicial entre a Administração que substituiu a gestão subscrevente do TAC. Durante a transição, em dezembro de 2020, foi aventado publicamente o questionamento sobre o TAC e a possibilidade de anulação dos seus compromissos pelos representantes do novo eleito na eleição. Nesse sentido, junta-se ementa de julgado oriundo do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), no qual não subsistem dúvidas que o prefeito subsequente deve cumprir TAC subscrito pelo prefeito anterior, senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC). NOMEAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS EM ATIVIDADES DE SERVIÇO EFETIVO. PREFEITO SUCESSOR DO SUBSCRITOR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. FALTA DE ASSINATURA. CONFISSÃO DE CIÊNCIA E ANUÊNCIA DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS. VEDAÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO. NON VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM. DESCUMPRIMENTO. RESPONSABILIDADE E SANÇÃO. SÚMULA 5/STJ.

1. A parte agravante confessa desde a inicial a ciência das condições e obrigações dispostas no termo de ajustamento de conduta, insurgindo-se apenas por ocasião da execução da sanção contra o alcance de seu patrimônio pessoal por ausência de sua assinatura no acordo.
2. Hipótese de incidência do princípio da vedação do comportamento contraditório, por ter-se criado, nas partes, a expectativa de observação dos termos do acerto, ante a ausência de insurgência pela gestora subsequente, embora confessadamente ciente de seu teor.
3. A responsabilidade do gestor pelo descumprimento das obrigações assumidas com a assunção ao cargo de prefeito bem como as sanções correspondentes foram embasada nas cláusulas do TAC, atraindo sua revisão a incidência da Súmula 5/STJ ("A simples interpretação de cláusula contratual não enseja recurso especial").

4. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1779088/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/09/2020, DJe 16/09/2020)

No entanto, se operou um Aditivo em fevereiro de 2021 e a nova gestão - uma vez entendida que o pacto foi feito com a edilidade e não com a pessoa política que a representava - deu seguimento e vem realizando atos em atendimento ao ajuste.

#### 4.5 ESTUDO DE CASO: TAC CELEBRADO ENTRE A PMJP E O MPPB - PRESSUPOSTOS QUANTO AO SEU CONTEÚDO

É possível ainda perceber que os aspectos periféricos do TAC, tempo e modo, foram objeto de negociação com alta carga de disponibilidade e de transação - termo este aliás que é usado pelo MPPB como sinônimo de TAC na segunda consideração do Aditivo.

Isto porque o ajuste foi pactuado contemplando um longínquo intervalo temporal - até o final de 2024 - para seu completo cumprimento e levou em consideração não somente o binômio "caractere de continuidade do serviço público versus necessidade de adequação do quadro funcional" como os impactos que tais distorções funcionais acarretam no desenvolvimento das atividades administrativas (considerações nº 15 a 17).

O modo porque tomou em conta as dificuldades do gestor público - por exemplo, a criação e aprovação de lei prevendo os cargos públicos, os desafios da pandemia, a necessidade de estudo do impacto financeiro gerado pelo ingresso de novos servidores etc - e por isso mesmo tornou suas cláusulas ainda mais factíveis de serem executadas e exequíveis, entabulando várias obrigações de naturezas diversas, reiterando o entendimento de Mazzilli (2015, p.471).

É preciso destacar que o conteúdo das cláusulas foi bem construído, imbricando o município compromissário a seguir passo a passo as obrigações assumidas, em outras palavras, deixando tarefas bem amarradas e sem brechas para alegar um suposto descumprimento por dúvida razoável quanto à interpretação.

Por exemplo: o primeiro concurso público previsto pelo ajuste, de provimento imediato, que teve sua data limite de realização reajustada para 30/06/2021, era destinado a ocupar cargos efetivos que estavam vagos. Através das Considerações nº 11 e 14 e da Cláusula sexta e seu parágrafo segundo, fica bem explicitado o porquê este certame era passível de ser realizado imediatamente e como este incluía-se nas exceções previstas pela Lei Complementar 173/2020, a qual disciplinou o enfrentamento a pandemia e as limitações do orçamento público para tal combate, entre elas a ampla realização de concurso público.

Uma vez que esse primeiro certame não se destinou a ocupar novos cargos por lei (natureza dos demais concursos a serem feitos em virtude do TCAC), mas sim de ocupar cargos já existentes e vagos. Além disso, ao estipular que esse primeiro certame seria para "provimento dos cargos efetivos atualmente vagos e dos que vierem a vagar durante o respectivo prazo de validade" e que o cumprimento no tocante a nomeação dos 601 aprovados se daria "independentemente do prazo de validade residual do concurso público, o qual remanescerá apenas para provimento de vagas supervenientes" o ajuste se mostrou um instrumento sagaz e criativo em prol da efetividade dos direitos constitucionais fundamentais, pois de uma só vez alargou o número de possíveis convocados em virtude do concurso realizado, eliminou que a vacância do cargo pudesse dar ensejo a novas contratações temporárias e precárias e determinou a convocação dos 601 aprovados ao mesmo tempo em clara negociação da conveniência administrativa, já que o Chefe do Executivo poderia postergar as convocações até o final da validade do concurso público.

Ainda, de forma detalhada, previu quantitativos e períodos para realização de demais certames vindouros, atendendo não somente à demanda de serviços da capital como a proporcionalidade entre cargos efetivos e temporários. Tal determinação veio acompanhado da previsão dos necessários projetos de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo para a criação desses cargos públicos.

Para além disso, o TAC em comento não cuidou apenas do concurso público e da observância de quantitativo legal de servidores com o vínculo efetivo. Ao contrário, quando teve por objeto o quadro funcional da Administração pessoense, fê-lo por completo, disciplinando a relação da edilidade com outros vínculos jurídicos de recursos humanos.

Isto porque, também tratou de devolver a moralidade e a dignidades àqueles que exercem funções temporárias. Primeiro no respeito aos prazos contratuais segundo a Lei Municipal nº 13.331/2016, evitando prorrogações *ad eternum* ilegais (Cláusula 3º, caput). Segundo, na observância da norma de redução anual percentual do quantitativo dos contratos temporários existentes, em obediência ao que a lei municipal já determinava (Cláusula 3º, caput).

Em terceiro lugar, versou sobre o processo seletivo simplificado (espécie de "concurso público para temporário" que se traduz em uma prova de seleção de conhecimentos de menor rigor que o certame), resguardando o mínimo de impessoalidade que contratações de natureza pública de pessoal devem ter (Cláusula 3º e 5º, caput). Ainda, promoveu a isonomia entre a classe dos temporários, para prevenir disparidades nas quais as mesmas ou semelhantes funções recebiam diferentes remunerações injustificadas (Cláusula Quarta). Tal formalização e



padronização básica fornece critérios básicos, retirando espaço para o arbítrio e os conchaves políticos na condução dessas contratações.

O TAC ainda avançou para pactuar acerca de terceirização no âmbito da Administração Pública pessoense (Cláusula Oitava), diante da constatação de que muitos dos cargos temporários, eivados de urgência transitoriedade, se destinavam às atividades higienização, limpeza e conservação, o que se caracteriza como atividade-meio e não atividade finalística dos serviços prestados pela edilidade, resguardando novamente a essencialidade inata do vínculo temporário. Com zelo, ainda pactuou essa mudança de modo gradual, com quantitativos e prazos a serem observados passo a passo e observadas vedações para evitar burlas.

Da parte do órgão ministerial, esse se comprometeu a se abster de adotar qualquer medida judicial em face das irregularidades detectadas diante do fiel e integral cumprimento do ajuste pactuado, bem como acompanhar este cumprimento.

Tal comportamento encontra guarida com a já defendida relativa disponibilidade de matéria de improbidade administrativa levantada nesse trabalho com base nos dizeres de Araújo (2019), Silva (2019) e Motta (2022). Melhor dizendo, de forma alguma o parquet se recusou a procurar o cumprimento da lei e a real satisfação do interesse público e da probidade administrativa - percebidos na regularização do quadro funcional da Prefeitura e na efetiva obediência ao mandamento constitucional de realização do concurso público - mas concentrou suas atividades na busca desses e não na condenação dos representantes do compromissário do termo.

Isto é, a difícil e demorada obtenção de qualquer condenação ou execução de condenação por improbidade administrativa pelo descumprimento dos princípios da administração pública ajudaria na regularização pretendida ou obstaria ainda mais a busca desse fim, perpetuando a situação irregular no ostracismo do limbo temporal?

Porém, o MPPB trilhou de forma moderada por essa via. Isso porque, apesar do exposto, cabe analisar o teor da multa prevista na cláusula 17º do termo, que corrobora com a desmistificação de que o TAC seria uma maneira indireta de absolver o infrator do direito (FONSECA, 2011, p.70) em consonância com a prudência de se estabelecer sanções no próprio texto do termo para funcionar como obrigações acessórias no caso de descumprimento defendida por Farias (2020), o qual também afirma que na ausência da previsão de sanções ficasse diante apenas de meras declarações de boa vontade, cujo resultado é de todo inútil diante do esforço de celebração do TAC.

A mencionada cláusula não somente prevê a imposição de multa fixada em R\$ 10.000,00 por cada violação das obrigações e da multa diária de R\$ 1.000,00 incidível entre o descumprimento até a regularização do compromisso, limitada ao total de R\$ 300.000,00, como o parágrafo primeiro determina o dever da Procuradoria-Geral do Município, na hipótese de cobradas e pagas as multas, cobrar do agente ou ex-agente público responsável pelo descumprimento pela via de ação regressiva.

Ou seja, apesar da concentração de esforços na resolução dos problemas motivadores do conflito, não se pode dizer que o ajuste dispensou totalmente a responsabilização pessoal de agentes infratores. Até mesmo porque outra hipótese de responsabilização pessoal é estipulada no TAC, a saber a cláusula 18º para o caso de o Município não providenciar nas leis orçamentárias as necessárias previsões conexas ao cumprimento do termo.

No caso objeto deste trabalho, podemos concluir que a atuação do 39º Promotor do Patrimônio Público do MPPB se alinhou ao desenho do Promotor de Justiça "articulador político que defende causas coletivas" (SILVA, C.A, 2001, p.139) dentro de um modelo resolutivo e de estratégia jurídica, pois o parquet estadual, além de contar com dois títulos executivos acerca das mesmas obrigações assumidas pela PMJP, propiciou os meios de resolução de uma demanda que há dez anos estava quarando no Judiciário.

Ademais, o órgão ministerial, através de uma única iniciativa, deu azo a zelar pelo efetivo respeito do Poder Público ao direito assegurado na Constituição (concurso público), bem como pela observância dos princípios constitucionais (o certame privilegia a probidade administrativa) e do patrimônio público, levando em conta que os cargos, empregos e funções públicas o integram, conforme aduz Carneiro (2011, p.76), antenado ao seu caráter mediador dos conflitos sociais e aos meios alternativos de resolução dessas pelepas.

#### 4.6 ESTUDO DE CASO: TAC CELEBRADO ENTRE A PMJP E O MPPB - INVESTIGAÇÃO QUANTO AO NÍVEL DE CUMPRIMENTO DO AJUSTE

Em atenção aos atos já praticados decorrentes do TAC analisado, pode-se perceber a criação de nova lei para dispor dos casos de contratação dos prestadores de serviço contratados por tempo determinado, Lei Municipal nº 14.375/2021, a qual revoga tacitamente a Lei Municipal nº 13.331/2016, embora conserve consigo vários pontos desta, a exemplo da vedação de quantitativo de temporários ser superior a 30% do montante dos efetivos.

O que se pode pontuar de inédito é que esse novo diploma faz menção expressa ao TAC (Incisos VII e VII do artigo segundo), dispondo ainda sobre o processo seletivo simplificado e sobre os parâmetros de fixação de remuneração desses agentes, observada a previsão que a remuneração não pode ser maior que a percebida por servidor efetivo de mesmo cargo, disposições ainda pendentes de aplicação.

Cabe observar que a referida lei faz referência a um Anexo único, o qual disciplinaria esses tetos remuneratórios. Ocorre que a lei foi promulgada e aprovada sem esse anexo, a quem coube a PMJP informar que a Câmara dos Vereadores não teria votado o anexo e ocorreu comunicação no sentido da necessidade da votação. Aqui, cabe novamente mencionar o escopo de obrigações que pode ser abrangido num TAC que, nesse caso, previu a propositura de projetos de lei.

No tocante ao Portal da Transparência da PMJP, ainda que haja algumas distorções, seja de nomenclatura ou de quantitativo, ou informações desencontradas, é um portal que vem sendo atualizado e corrigido constantemente desde a celebração do ajuste. Seu aperfeiçoamento vai possibilitando criação de novas abas. O avanço da precisão e veracidade dos dados importa em um maior e melhor controle social, acarretando no avanço e na institucionalização de práticas democráticas no seio da Administração Pública, um dos resultados decorrentes do objetivo maior do TAC em apreço: a regularização do quadro funcional do Município.



Figura 6 – Captura de tela registrada do Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de João Pessoa, demonstrando algumas das funcionalidades do menu Acesso Rápido. Disponível em: <https://transparencia.joaopessoa.pb.gov.br/#>

No âmbito do Processo de Gestão Administrativa do TAC, há uma apresentação mensal de informações por parte da Secretária de Administração e outras ramificações do Poder Executivo Municipal, incluindo Administração Indireta, dando conta não somente do quantitativo atual dos servidores temporários como dos rescindidos/não renovados, a título da redução percentual anual (que foi mantida na novel lei), bem como dos convocados/nomeados em virtude do concurso público realizado em 2021.

Nessa prestação também é possível perceber a participação popular indireta, através das notícias de fato, anônimas ou não, que são apensadas ao PGA e que são discutidas juntamente com os demais pontos de cumprimento já formalizados. Nesse viés, há também a participação por parte de aprovados no concurso já realizado, com base nas suas observações do portal da transparência, bem como de outras organizações representativas interessadas, a exemplo do Sindicato dos Médicos do Estado da Paraíba. Se, na celebração do ajuste, não se fizeram presentes representantes populares, é perceptível que no seu acompanhamento e na sua fiscalização há essa contribuição.

Ainda, o promotor responsável mantém tabela de aferição do avanço do cumprimento de cláusula por cláusula do TAC, a qual é atualizada após cada reunião mensal com os interessados, demonstrando um cortejo minucioso do status de cumprimento do ajuste e reiterando o compromisso do MP em visualizar o TAC exaurindo integralmente os efeitos de seu conteúdo.

Por sinal, recentemente nos autos do Processo de Gestão, o MP manifestou entendimento de que as razões restritivas da pandemia não são mais subsistentes, devendo iniciar-se o cumprimento das cláusulas que estavam suspensas por esse motivo (acerca de contratações temporárias somente por PSS, não mais apenas por análise curricular, além da justificativa específica para as contratações).

Tal manifestação surge com relativo atraso para com os pontos mais sensíveis do Termo estudado. Ora, a título de exemplificação do que tamanhas irregularidades escabrosas na contratação dos temporários pode ensejar, dá-se conhecimento ao fato de que um indivíduo foragido - que foi preso em outro Estado em 29 de maio do corrente ano, com associação ao tráfico e respondendo a demais demandas criminais - constava com vínculo temporário ativo com a Prefeitura de João Pessoa, ostentando cargo de vigia até dois meses antes de sua privação de liberdade.

É de refletir se situações como essas aconteceriam se indivíduos, para assumir função pública temporária, fossem antes submetidos a avaliação de conhecimento em processo seletivo simplificado com justificativa individualizada em procedimento administrativo para

motivar a contratação e instados a juntar antecedentes criminais de todas as esferas do Poder Judiciário. Ou se com o crivo do certame público tal irregularidade aconteceria.

É preciso ainda ponderar se a diferença de remuneração atribuída a contratações de mesmos cargos se justifica em contraste com os demais “colegas de profissão” ou podem revelar a associação de condutas ainda mais ilícitas no tocante à improbidade administrativa e ao patrimônio público e constituindo-se um verdadeiro leque de vilipêndios normativos contumazes na Administração Pública de João Pessoa/PB.

A regularização do modo de entrada dos servidores de vínculo temporário, junto com a isonomia de suas remunerações e a realização de todos os concursos públicos previstos são os pontos nevrálgicos para o êxito definitivo do TAC. Aqui também é indispensável a votação do Anexo Único a que se refere a Lei Municipal nº 14.375/2021.

Já no tocante à terceirização dos serviços de higiene, limpeza e conservação - cujo cronograma previam atos divididos entre 2023 e 2024 para a rescisão total de dois mil contratos temporários e a terceirização de dois mil postos de trabalho - a edilidade já andou dando seguimento, com a contratação de empresa para execução do contrato e com a terceirização de 2.508 postos de trabalho, em volume maior que o previsto no ajuste, tendo solicitado prorrogação de prazo para demonstrar os contratos temporários rescindidos nessa oportunidade.

Outrossim, no curso do cumprimento do TAC, há previsão por parte da Secretária de Administração do município da realização de concurso público no presente ano com vagas destinadas às pastas da "Educação, Guarda Municipal, Saúde, Semob e Contabilidade".

O ajuste em análise possui técnica apurada. Engloba a gestão municipal como um todo na responsabilidade do êxito de seu cumprimento. Conforme entendimento da própria prefeitura manifestado no PGA, a competência para rescindir contratos temporários é de cada Secretária na sua respectiva Pasta, sendo todos os secretários considerados agentes responsáveis na adoção das cláusulas do TAC, e obviamente, recaindo o perigo de sanção para cada um deles em caso de descumprimento, de modo que o Chefe do Executivo não é o único envolvido com o êxito do ajuste.

De modo que permanentemente ocorre diálogo entre o MPPB e PMJP, com medidas saneadoras sendo tomadas a cada nova manifestação.

Tais comentários somente foram possíveis através da visualização do PGA vinculado ao TAC em seu inteiro teor até a data de 18 de maio de 2022.

Tal permissão foi assentida pelo promotor responsável depois de reunião presencial na sede do MPPP em João Pessoa, reunião esta motivada por pedido de informações enviado pelo autor deste trabalho com base na lei de acesso à informação (Lei Nº 12.527/2011).



Figura 7 – Mapa mental, desenvolvido pelo autor através da plataforma goconqr.com, acerca dos assuntos tratados neste capítulo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou explicar a Administração Pública e os diferentes vínculos jurídicos de seus recursos humanos, demonstrada a preferência constitucional dentre estes, no íterim de que o leitor pudesse entender a presença da Prefeitura Municipal de João Pessoa como parte compromissária no TAC em apreço ao mesmo tempo que compreendesse a relação temática que o ajuste tem para com as irregularidades percebidas no seio da edilidade.

Ainda, empenhou-se em demonstrar como o Ministério Público se relaciona com o tema em destaque, qual seja a adequação do quadro funcional da Administração Pública com obediência à primazia da realização de concurso público, e a necessidade de sua atuação, sob pena do órgão regressar à representação do Estado ao invés da defesa dos interesses coletivos.

Diante das ferramentas a serviço do parquet, trabalhou com o Termo de Ajuste de Conduta detalhando seu conceito, natureza, características e utilidades para enfim proceder com o estudo de caso pretendido: a análise do TAC firmado em agosto de 2020 entre MPPB e PMJP, com Aditivo em fevereiro de 2021. Nessa trajetória, empreendeu mapas mentais e pedido de informação para facilitar a compreensão dos temas trabalhados e acrescentar robustez ao trabalho desenvolvido.

Cabe ressaltar que o presente trabalho não procurou perseguir ou diminuir os cidadãos que mantêm vínculo temporário com a Prefeitura de João Pessoa/PB. É óbvio que muitos deles são capazes e se constituem como mães e pais de família que fogem do desemprego para honrar com seus compromissos e realizam seu trabalho na razão da satisfação possível. No entanto, a manutenção dessa ideologia patrimonialista e avessa aos ditames constitucionais e administrativos que se instalou na Administração pessoense é prejudicial até mesmo para esses profissionais, vide precariedade e subserviência extrema de seus vínculos.

Diante de todo o exposto, infere-se que o TAC possui um imenso potencial na resolução de problemas, sobretudo nos conflitos coletivos, ainda mais quando calcado no agir estratégico. Possibilita o diálogo, a construção de soluções diante de temas complexos e estruturantes e o alinhamento de políticas públicas. Mas, o instrumento não tem, por si só, o poder de mudar substancialmente a realidade, pois até mesmo a sua fase de pré-elaboração depende essencialmente da vontade dos seus celebrantes em “sentar para conversar”.

Se os seus compositores não tiverem muito clara a necessidade da adequação das condutas culminada com a vontade permanente de resolver a celeuma, o TAC se torna letra morta. Enfeite. Aceno público de combalida serventia.

A combinação do parágrafo anterior precisa existir e permanecer durante todo o tempo no termo: na elaboração, celebração e cumprimento. Urge que a cooperação das partes deixe de ser uma mera locução nos artigos da processualística civil e passe a ser a cultura jurídica preponderante.

É necessária a manutenção da confiança entre os celebrantes do TAC, pois a dúvida persistente quanto ao emprego de esforços reais e não dissimulados por algumas das partes pode minar o consenso e reinstalar o dissenso paralisante.

Caso ainda não tenha ficado cristalino, é preciso apontar os desafios do TAC objeto de estudo deste trabalho. Afinal, o ajuste decorre de um corpo técnico institucionalizado – membros do MP que obtiveram êxito em concurso público - pleiteando medidas que atravessam certa discricionariedade dos representantes eleitos democraticamente pela população em via de representação indireta, implicando em pontos de tensão e enfrentamento.

Nesse ponto, há de se considerar que o MPPB não está usando de principiologias mirabolantes para impor uma interpretação irrazoável, pelo contrário, está buscando a literal aplicação da lei e da Constituição Federal. Por outro lado, não se pode comparar a discricionariedade do gestor público eleito com o descumprimento banalizado do próprio ordenamento jurídico, nem mesmo a convalidação da exceção em regra pela repetição no tempo. Não há direito adquirido à inconstitucionalidade.

No entanto, a presença do MPPB como único órgão tomador do ajuste e seu fiscalizador reduz consideravelmente as possibilidades de avanço no status de cumprimento do instrumento em comento. É preciso a cooperação com outras instituições de fiscalização e controle para maior eficácia do TAC.

Na contramão da crítica levantada no terceiro capítulo deste trabalho, se outros órgãos - a exemplo do Ministério Público de Contas que atua junto ao TCE-PB - juntarem diligências afetas aos temas tratados pelo TAC, ter-se-ia instituições colaborando em prol do efetivo interesse público ao invés de instituições competindo entre si por protagonismo.

A título de sugestão construtiva, aconselha-se que o PGA desse TAC seja compartilhado com o Ministério Público de Contas da Paraíba, podendo ser criado um Grupo de Trabalho específico para reunir membros dos dois ramos do Ministério Público para melhor acompanhamento do Termo de Ajuste ora analisado.

Outra opção é o convite para que membro do Ministério Público de Contas da Paraíba possa participar das reuniões mensais acerca do cumprimento do TAC. O convite também pode se estender a membros organizações não-governamentais focadas na luta contra



a corrupção e pela transparência na Administração. A junção de esforços e informações certamente será muito profícua para o alcance de todos os objetivos pretendidos por esse TAC.

Ainda, sugere-se uma cobrança mais enérgica quanto às novas contratações temporárias no Município de João Pessoa. A consideração de que as medidas restritivas suspensivas já não mais estão em vigor é um começo, mas a regularização dessas contratações - porta de entrada de todas as irregularidades comentadas neste trabalho - é para ontem, visto as recentes contratações inusitadas. A improbidade administrativa continua à espreita.

Para além da adoção urgente de PSS e procedimento administrativo individualizado para cada nova contratação temporária, se faz necessário estudo sobre todas as leis municipais que tenham tratado da conversão de cargos públicos em outros nos últimos cinco anos, pois este pode ser um caminho para entender a subnotificação de cargos públicos existentes, mas desconhecidos de sua vacância, possibilitando mais vagas em oferta nos certames.

Ao fim e ao cabo, o TAC analisado neste trabalho vem sobrevivendo às intempéries da pandemia, à mudança de gestão política no seio da Administração Pública, às dificuldades operacionais de obtenção de dados exatos, à complexidade de execução prática de seu conteúdo e aos numerosos resquícios da ideologia patrimonialista e clientelista. Porém, ainda faltam resultados que possam confirmar o real grau de modificação nos próprios pressupostos que lhe deram causas, mesmo considerando as ações realizadas até o momento.

Pois, conforme os percentuais demonstrados nesse trabalho, o quadro funcional da edilidade ainda continua alheio aos ditames constitucionais – seja na preterição do concurso público, na desproporcionalidade do número de efetivos e temporários ou na problemática relativa à completa falta de institucionalização da contratação dos prestadores temporários.

É possível levantar a ressalva do tempo necessário para enraizar uma nova realidade no quadro funcional do Município de João Pessoa/PB, deslocando-se de um estado de coisa inconstitucional para a situação fática e normativa adequada às normas legais. Contudo, passados mais de trinta anos de Constituição Cidadã em vigor, é obscena qualquer perpetuidade de convivência do ultraje às normas constitucionais com tão pacata normalidade.

À vista disso, pode-se concluir seguramente que o Termo de Ajustamento de Conduta é uma ferramenta hábil, à disposição do Ministério Público, na efetividade da realização de concurso público para ingresso nos quadros funcionais da Administração Pública de João Pessoa/PB. O seu potencial resta indiscutivelmente demonstrado. Todavia, o seu grau de maior ou menor êxito dependente essencialmente do duradouro ânimo das partes celebrantes traduzido em ações concretas e deve ser aferido a cada nova circunstância.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. **Temas Atuais do Ministério Público. A Atuação do Parquet nos 20 Anos da Constituição Federal**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/o\\_mp\\_no\\_neoconstitucionalismo1.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/10/docs/o_mp_no_neoconstitucionalismo1.pdf). Acesso em: 24 de fev de 2022.
- ARANTES, Rogerio Bastos. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 14, nº 39, fev de 99. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 24 de fev 2022.
- ARANTES, Rogerio Bastos. Ministério Público à brasileira. **Le Monde Diplomatique** (Brasil), v.59, p.24-25, 2012. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>. Acesso em: 24 de fev de 2022.
- ARAÚJO, Fernando Henrique de Moraes. **Da Possibilidade de formalização de compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público em investigações de atos de improbidade administrativa**. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa. Brasília, CNMP, 2019, p.76-91. Disponível em <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista\\_Defesa\\_da\\_Probidade\\_Administrativa.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf)>. Acesso 14 de abr de 2022.
- BARCAROLLO, Felipe. Os serviços públicos na evolução do estado. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 597–628, 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/3392>. Acesso em: 3 de abr 2022.
- BARROS, Roberto Coutinho; RANGEL, Tauã Lima Verdan. O Ministério Público Como Curador Dos Direitos Difusos: Uma Análise À Luz Do Texto Constitucional. **Revista Jurídica do MPRO**. Ano 1 - nº 1 - Jan-Jun/2018, p.135-152. Disponível em <http://esmpronet.mpro.mp.br/revistas/1/Artigo%2021.pdf>. Acesso em: 2 de mar de 2022.
- BASTOS FILHO, Orlando. **O Ministério Público e o termo de ajustamento de conduta**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito). - Pontifica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em <<https://tede.pucsp.br/handle/handle/8127>>. Acesso em 06 de mar de 2022.
- BERTONCINI, Mateus. **Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa**. Sequência (Florianópolis), n. 79, p. 63-88, ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2018v39n79p63/37633>. Acesso em: 16 de abr de 2022.
- BERWIG, Aldemir. **Direito administrativo**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm). Acesso em: 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm). Acesso em: 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)>. Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)>. Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 08 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 08 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.609**, de 13 de juho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm). Acesso em: 08 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.609**, de 13 de juho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm). Acesso em: 08 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)>. Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)>. Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em 09 de fev de 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 10 de fev de 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 10 de fev de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (2º Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1779088/PR**. Termo de ajustamento de conduta (TAC). Nomeação de cargos comissionados em atividades de serviço efetivo. Prefeito sucessor do subscritor. Ilegitimidade passiva. Falta de assinatura. Confissão de ciência e anuência das obrigações assumidas. Vedação do comportamento contraditório. Non venire contra factum proprium. Descumprimento. Responsabilidade e sanção. Súmula 5/STJ. Relator: Min. OG Fernandes, 01 de set de 2020. Disponível em:

[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201801391912&dt\\_publicacao=16/09/2020](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201801391912&dt_publicacao=16/09/2020). Acesso em 30 de abr de 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro** – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

CARNEIRO, Marcos Antonio da Silva. **Concurso público enquanto instrumento de exercício da cidadania: análise crítica da experiência de reestruturação das carreiras exclusivas do Estado no Fisco da Bahia**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2011. Disponível em <http://ri.ucsal.br:8080/jspui/bitstream/prefix/372/1/DISSERTACAOMARCOSSILVA.pdf>. Acesso em 15 de mar de 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual direito administrativo. – 35. ed. – Barueri, São Paulo: Atlas, 2021.

CHAVES, Marcio Roberto. **Termo de Ajustamento de Conduta**. 2006. Monografia (Bacharelado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31066/755.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 de mar de 2022.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública: provas e concursos** – 6ª. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2022.

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA. **Resolução nº 19**, de 27 de agosto de 2018: Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado da Paraíba, parâmetros procedimentais a serem observados para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei nº 12.846, de 01.08.2013. Disponível em: <http://www.mppb.mp.br/index.php/atos-e-normas>. Acesso em: 05 de abr de 2022.

Concursos com 601 vagas poderão ser anulados, diz comissão de Cícero. **Portal Correio**. Publicado em 15 de dez de 2020. Disponível em: <https://portalcorreio.com.br/concurso-com-601-vagas-podera-ser-anulado-avisa-comissao-de-cicero/>. Acesso em 30 de abr de 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 179**, de 26 de julho de 2017: regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-179.pdf>>. Acesso em 09 de fev de 2022.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Enunciado nº 5**, de 05 de novembro de 2015: Danos a interesses ou direitos difusos, coletivos e/ou individuais homogêneos. Celebração de TAC. Título Executivo Extrajudicial. Desnecessidade de ACP. Disponível em:

<http://www.mppb.mp.br/index.php/home/conselhosuperior?showall=&start=6>. Acesso em: 05 de abr de 2022.

Cumprimento de TAC: portal da PMJP publica informações detalhadas sobre servidores.

**Ministério Público da Paraíba**. Publicado em 28 de dez de 2020. Disponível em <<http://www.mppb.mp.br/index.php/36-noticias/patrimonio-publico/23001-cumprimento-de-tac-portal-da-pmjp-publica-informacoes-detalhadas-sobre-servidores>>. Acesso em 08 de fev de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 35. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FARIAS, Talden Queiroz. **Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual**.

Consultor Jurídico, 2020. Publicado em 04 de abr de 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual>. Acesso em 09 de maio de 2022.

FELDMAN, Marina; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa**, [S. l.], v. 45, p. e186597, 2019. DOI: 10.1590/s1678-4634201945186597. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/157661>. Acesso em: 16 de abr de 2022.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. A construção do compromisso de ajustamento de conduta no Ministério Público como instrumento pacificador e de defesa de direitos humanos fundamentais. 2011. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2011. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/119/1/Bruno%20Gomes%20Borges%20da%20Fonseca.pdf>. Acesso em: 06 de mar de 2022.

GARCIA, Emerson. **Ministério público**: Organização, atribuições e regime político. São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Marco Carvalho. **Lições de processo civil executivo**. – 4a ed. – (Manuais universitários). – Coimbra, Portugal: Edições Almedina, S.A, 2020.

GRINOVER, A. P. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 79, p. 283-307, 1984. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67016>. Acesso em: 22 de fev de 2022.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 13.331**, de 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado pelo município de João Pessoa para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art.37 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2017/01/2016\\_1561.pdf](http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2017/01/2016_1561.pdf)>. Acesso em 09 de fev de 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Introdução ao Estudo do Direito** – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 259 a 279. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>. Acesso em: 10 de mar de 2022. ISSN 1678-4588.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. São Paulo: **Revista USP**, nº 101, p.113-120, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87818>. Acesso em: 10 de mar de 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho: doutrina**, jurisprudência e prática. – 8. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

Levantamento do TCE mostra excesso de contratações temporárias em prefeituras da PB. **G1 Paraíba**. Publicado em 17 de set de 2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2021/09/17/levantamento-do-tce-mostra-excesso-de-contratacoes-temporarias-em-prefeituras-da-pb.ghtml>>. Acesso em 08 de fev de 2022.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público Brasileiro. SADEK, MT (org) *In Uma introdução da justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Acesso em 05 de mar de 2022.

MAIA, Boris. A institucionalização do concurso público no Brasil: uma análise sócio-histórica. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 3, p. 663 - 684, Brasília: 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4639>. Acesso em: 6 de abr de 2022.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene. **Gestão pública : abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo** – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses** - 28. ed. rev, ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

Mazzilli, Hugo Nigro. Compromisso De Ajustamento De Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**. v. 41, p. 93, 2006. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>. Acesso em 22 de fev de 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à Justiça e o Ministério Público. **Revista Justitia**, 146, 2º trim. 1989. Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>. Acesso em: 21 de fev de 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1 n. 74, jan./2013 – abr/2013. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Acesso em: 21 de fev de 2022.

MEDEIROS, João Paulo. Com 'inchaço' nas prefeituras da Paraíba, gestores terão dificuldade para administrar quase 60 mil contratados. Pleno Poder. **Jornal da Paraíba**. Publicado em 21 de dez de 2020. Disponível em <<https://jornaldaparaiba.com.br/politica/2020/12/21/com-inchaco-nas-prefeituras-da-paraiba-gestores-terao-dificuldade-para-administrar-quase-60-mil-contratados>>. Acesso em 08 de fev de 2022.

MOTTA, Paulo Henrique Amaral. Termo de ajustamento de conduta - Aspectos ainda controvertidos. *Revista Eletrônica de Direito Processual. Revista Eletrônica de Direito Processual*, ano 16, v 23, n 1, jan/abr 2022. Rio de Janeiro: 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/61725/40732>. Acesso em: 30 de abr de 2022.

MPPB esclarece que concursos públicos da PMJP visam ao cumprimento da lei. **Ministério Público da Paraíba**. Publicado em 16 de dez de 2020. Disponível em <<http://www.mppb.mp.br/index.php/36-noticias/patrimonio-publico/22981-mppb-esclarece-que-concursos-publicos-da-pmjp-visam-ao-cumprimento-da-lei>>. Acesso em 08 de fev de 2022.

NOHARA, Irene. **Direito administrativo** – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Jhonathan. Mais de 58% dos servidores públicos de João Pessoa são temporários. **G1 Paraíba**. Publicado em 01 de nov de 2013. Disponível em <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2013/11/mais-de-58-dos-servidores-publicos-de-joao-pessoa-sao-temporarios.html>>. Acesso em 08 de fev de 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. **O mito do “quanto mais controle, melhor” na Administração Pública**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 07 out. 2020. Disponível em: [https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/10/O-mito-do-quanto-mais-controle-melhor\\_RafaelOliveira\\_ErickHalpern.pdf](https://www.zenite.blog.br/wp-content/uploads/2020/10/O-mito-do-quanto-mais-controle-melhor_RafaelOliveira_ErickHalpern.pdf). Acesso em: 02 de abr de 2022.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**, 1989. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/upload-files/legislacao/Constestadual.pdf>>. Acesso em 09 de fev de 2022.

PARAÍBA. **Constituição do Estado da Paraíba**, 1989. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/upload-files/legislacao/Constestadual.pdf>>. Acesso em 09 de fev de 2022.

PARAÍBA. **Lei nº 97**, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado da Paraíba. Disponível em <<http://apmp.org.br/legislacao/Lei-Organica-do-MPPB.pdf>>. Acesso em 09 de fev de 2022.

PARAÍBA. **Lei nº 97**, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado da Paraíba. Disponível em <<http://apmp.org.br/legislacao/Lei-Organica-do-MPPB.pdf>>. Acesso em 09 de fev de 2022.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa** - 3. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro : Forense, 2014.

SAIKALI, L. B.; CABRAL, F. G. O termo de ajustamento de conduta como instrumento de consensualidade na improbidade administrativa. **Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas** (Brazilian Journal of Law Research), Avaré: Eduvale, v. 2, n. 1, p. 27-52, 2021. DOI: 10.51284/RBPJ.2.saikali. Disponível em: <https://ojs.eduvaleavare.com.br/index.php/rbpj/article/view/14>. Acesso em: 13 de mar de 2022.



SANTORO, A. E. R.; CYRILLO, C. As Forças-Tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 1271–1300, 2020. DOI: 10.22197/rbdpp.v6i3.431. Disponível em: <https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/431>. Acesso em: 2 de abr de 2022.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 16, nº 45 fev de 2001. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dpKpr4nnZcVx5LYpzkb8d8b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 12 de mar de 2022.

SILVA, Claudio Lianor Siqueira da Silva. **Ações Administrativas para a realização de concurso público**. 2008. Monografia (especialização em gestão pública). – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <[https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/K208173.pdf](https://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K208173.pdf)>. Acesso em 2 de abr de 2022.

SILVA, Edgar Félix da. **O que falta ao instituto do concurso público?**. 2010. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito). – Instituto Municipal de Educação de Assis, Assis, 2010. Disponível em <https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqTccs/0811230247.pdf>. Acesso em 12 de abr de 2022.

SILVA, Igor Bebianio Leite da. Contratação temporária de servidores públicos: desvirtuamento da exigência constitucional do concurso público. **Revista Jurídica da Faminas**, v.7, n.1, jan-dez: 2011. Minas Gerais: Muriaé. Disponível em: [https://www.faminasbh.edu.br/upload/downloads/20130318134245\\_862907.pdf](https://www.faminasbh.edu.br/upload/downloads/20130318134245_862907.pdf). Acesso em 18 de mar de 2022.

SILVA, Juvêncio Borges da. Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos: um novo paradigma jurídico-processual. *Revista Paradigma*, [S. l.], n. 18, 2011. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/42/49>. Acesso em: 2 mar. 2022.

SILVA, Rafael Simonetti Bueno da. O necessário fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais. *In: Cadernos de Direito*, Piracicaba, v. 12(22): 155-166, 2012. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/1011/961>. Acesso em 12 de mar de 2022. ISSN Eletrônico: 2238-1228.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **A celebração de acordos em ações de improbidade administrativa como forma de evitar a proteção deficiente do interesse público**. *In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa*. Brasília, CNMP, 2019, p.262-281. Disponível em <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista\\_Defesa\\_da\\_Probidade\\_Administrativa.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Revista_Defesa_da_Probidade_Administrativa.pdf)>. Acesso 14 de abr de 2022.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito Administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito). - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021\\_dis\\_faqsousa.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59282/1/2021_dis_faqsousa.pdf). Acesso em 02 de abr de 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Senso Incomum. **Com ministro Schietti e promotor Zílio, digo: Precisamos falar sobre o MP.** Consultor Jurídico, 2022. Publicado em 20 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-20/senso-incomum-min-schietti-promotor-zilio-digo-precisamos-falar-mp>. Acesso em 16 de maio de 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Senso Incomum. **Precisamos falar sobre o MP: qual é o seu papel? (Parte 2).** Consultor Jurídico, 2022. Publicado em 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-10/senso-incomum-precisamos-falar-mp-qual-papel-parte>. Acesso em 16 de maio de 2022.

Transição de Poder: Prefeito eleito de João Pessoa deve cancelar concursos com 600 vagas. **Estado de Minas.** Publicado em 16 de dez de 2020. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/12/16/interna\\_politica,1220967/prefeito-eleito-de-joao-pessoa-deve-cancelar-concursos-com-600-vagas.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/12/16/interna_politica,1220967/prefeito-eleito-de-joao-pessoa-deve-cancelar-concursos-com-600-vagas.shtml). Acesso em 30 de abr de 2022.

WANDERLEY, Barbara. Cícero Lucena sinaliza cancelamento de concurso público da Prefeitura de João Pessoa e diz que certame terá que ser 'rediscutido'. **Portal ClickPB.** Publicado em 29 de dez de 2020. Disponível em: <https://www.clickpb.com.br/politica/cicero-lucena-sinaliza-cancelamento-de-concurso-publico-da-prefeitura-de-joao-pessoa-e-diz-que-certame-tera-que-ser-rediscutido-298637.html>. Acesso em 30 de abr de 2022.

ZORZAL E SILVA, M.; CAYRES, D. C.; SOUZA, L. A. M. Desastre socioambiental e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) como instrumento de política pública: o caso da barragem de Fundão, MG. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 19, n. 2, p. 464-488, 9 ago. 2019. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/30227/18279>. Acesso em 18 de abr. de 2022.

NUNES, Angélica; CERQUEIRA, Laerte. Conversa Política: Apontado como chefe de facção criminosa era vigilante da prefeitura de João Pessoa; gestão investiga contrato. Publicado em 31 de maio de 2022. **Jornal da Paraíba.** Disponível em <<https://jornaldaparaiba.com.br/politica/conversa-politica/2022/05/31/apontado-como-chefe-de-facciao-criminosa-era-vigilante-da-prefeitura-da-joao-pessoa-gestao-investiga-contrato>>. Acesso em 01 de jun. de 2022.

**ANEXO A – TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA  
(TCAC)**





**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JOÃO PESSOA**  
**39º Promotor de Justiça – Patrimônio Público**

Inquérito Civil nº 002.2015.098542  
Inquérito Civil nº 002.2016.001861  
Inquérito Civil nº 002.2017.004121  
Proced. Adm. nº 002.2019.061765

**TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TCAC)**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, por seu 39º Promotor de Justiça de João Pessoa, com atribuições afetas à Defesa do Patrimônio Público, e o **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB**, representado por seu Prefeito, o Exmo. Sr. LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ, e pelo Procurador-Geral do Município, Dr. ADELMAR AZEVEDO RÉGIS, com a interveniência da Secretaria Municipal de Administração, representada pelo Secretário, Dr. LAURO MONTENEGRO SARMENTO DE SÁ; da Controladoria-Geral do Município, representada pela Controladora-Geral, Drª. LUDINAURA REGINA SOUZA DOS SANTOS, e da Secretaria Municipal de Saúde, representada pelo Secretário, Dr. ADALBERTO FULGÊNCIO DOS SANTOS JÚNIOR, todos assinados ao final, com fundamento no **art. 5º, § 6º, da Lei Federal nº 7.347/1985**, e

**CONSIDERANDO** que, a teor do art. 129, II e III, da Constituição, ao Ministério Público incumbe “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados n[a] Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”, bem como adotar as medidas administrativas e judiciais devidas, colimando a *proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos*;

**CONSIDERANDO** o dever de observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constitucionalmente imposto à Administração Pública, direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

**CONSIDERANDO** que o inciso II do art. 37 da Constituição Federal preceitua que “*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração*”;

*(Assinaturas manuscritas)*



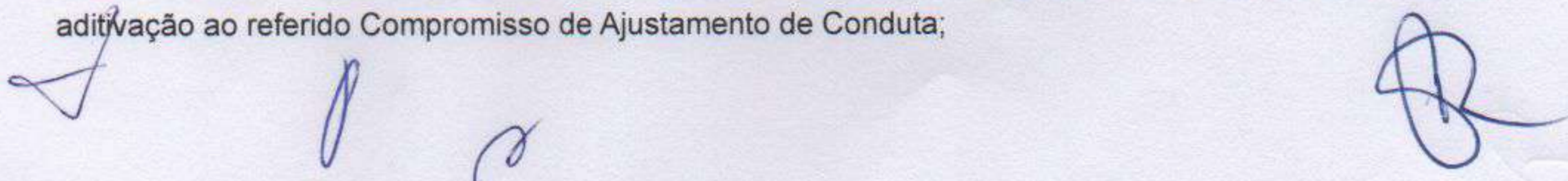
**CONSIDERANDO** que o quadro de pessoal da Administração Direta do Poder Executivo do Município de João Pessoa-PB apresenta – *mês-base junho/2020* – 8.712 (oito mil setecentos e doze) servidores efetivos ativos, 1.270 (mil duzentos e setenta) servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão e 15.426 (quinze mil quatrocentos e vinte e seis) prestadores de serviços contratados por prazo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, o que configura uma evidente desproporção e clara dissonância com o padrão estabelecido pela Constituição Federal, que, como regra, estabelece que as funções permanentes e rotineiras da Administração Pública devem ser exercidas por ocupantes de cargos efetivos, para cujo provimento, exige-se aprovação em concurso público (art. 37, II) e somente admite o regime de contratação sem prévia habilitação em certame, em caráter excepcional, com limitação temporal (prazo determinado) e para atender a contingências fáticas excepcionais previstas em lei (art. 37, IX);

**CONSIDERANDO** que tal situação do quadro de pessoal da Administração Direta, especificamente quanto ao excesso de pessoal contratado, sob o pretexto de necessidade temporária de excepcional interesse público, mas engajado em faina permanente e rotineira da Administração com violação da regra constitucional do concurso público, encontra-se *sub judice*, nos autos da **Ação Civil Pública nº 0096974-05.2012.8.15.2001**, atualmente em grau de recurso, no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba;

**CONSIDERANDO** que, desde janeiro de 2013 até o presente, foram convocados e nomeados 3.351 (três mil trezentos e cinquenta e um) candidatos aprovados em concursos públicos para cargos efetivos no âmbito da Administração Direta do Município de João Pessoa-PB;

**CONSIDERANDO** o Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado pelas partes em 29 de novembro de 2019, com referência aos objetos dos Inquéritos Cíveis nº 002.2016.001893 e 002.2016.003818, relacionados, especificamente, ao quadro de servidores do Complexo Hospitalar de Mangabeira Governador Tarcísio Burity (CHMGTB), contemplando-se 315 (trezentos e quinze) cargos para preenchimento por concurso público e correspondente redução de contratos temporários, cujo acompanhamento de execução se desenvolve nos autos do **Procedimento Administrativo nº 002.2019.061765**;

**CONSIDERANDO** que, em início de cumprimento do referido Compromisso de Ajustamento de Conduta, tendo em vista que a nem todos os cargos nele contemplados correspondiam vagas existentes e ainda desvelada necessidade de ainda maior quantitativo vagas, o Chefe do Poder Executivo do Município chegou a enviar, em 12 de março de 2020, projeto de lei à Câmara de Vereadores, com vistas à criação de número ainda mais elevado de cargos efetivos, para se atender a uma demanda de 1.012 (mil e doze) cargos em vez dos iniciais 315 (trezentos e quinze), levando a Edilidade, inclusive, a propor aditvção ao referido Compromisso de Ajustamento de Conduta;





**CONSIDERANDO** que, conforme justificativa apresentada pelo Município de João Pessoa, que relatou ter empreendido remanejamento interno de pessoal, não mais se faz necessário prover cargo de cirurgião-dentista para lotação no Complexo Hospitalar Mangabeira Governador Tarcisio Burity (CHMGTB), tendo-se inclusive extinguido os contratos de prestação de serviços correspondentes a essa atividade, conforme o Processo Administrativo nº 2020/027763;

**CONSIDERANDO** que, sob a justificativa do advento de um contexto fático excepcional, ainda subsistente, o qual culminou com a decretação do **estado de calamidade pública** no Município de João Pessoa-PB (Decreto Municipal nº 9.470, de 06 de abril de 2020, reconhecido pelo Dec. Legisl. Est. nº 257, de 08 de abril de 2020) para enfrentamento da Pandemia da Covid-19 decorrente do coronavírus (Sars-Cov2), a ensejar um quadro de anormalidade administrativa, o Município de João Pessoa, por intermédio da Procuradoria-Geral do Município, informou a contratação temporária (90 dias, admitida uma prorrogação por igual período), em caráter emergencial, de profissionais de saúde (Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 01/2020 – publ. 07/04/2020) e solicitou, nos autos do **PA nº 002.2019.061765**, uma nova repactuação do Compromisso de Ajustamento de Conduta para adequação das obrigações às novas circunstâncias;

**CONSIDERANDO** o advento da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que a teor do respectivo art. 8º, dispõe o seguinte: *Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...) II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; (...)*”;

**CONSIDERANDO** que, mesmo diante dos novos contextos fático e normativo, de rigorosa excepcionalidade, há necessidade de ponderação e adaptação da pactuação já entabulada mediante o Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado em 29 de novembro de 2019, preservando-se a sua exequibilidade de modo compatível com as novas circunstâncias, mas também prosseguindo-se com a realização de concurso público imediato, pelo menos, para contemplar-se todas as vacâncias atualmente existentes e por surgirem, sem que impliquem, portanto, a criação de novos cargos públicos e aumento de despesas, pelo menos até 31 de dezembro de 2021;

**CONSIDERANDO** que, como informado pelo Sr. Prefeito de João Pessoa, em expediente formalizado a



este órgão do Ministério Público, há necessidade e interesse da própria Administração Pública Municipal, para atender às demandas do serviço público, do provimento de 3.462 (três mil quatrocentos e sessenta e dois) cargos efetivos até o ano de 2024;

**CONSIDERANDO** que, como parte desse quantitativo corresponde a cargos vagos atualmente existentes, em relação aos quais há consenso quanto à necessidade de provimento prioritário, faz-se possível a realização imediata de um primeiro concurso público, enquadrando-se na hipótese de exceção legal do art. 8º, IV ("... reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos..."), da Lei Complementar nº 173/2020;

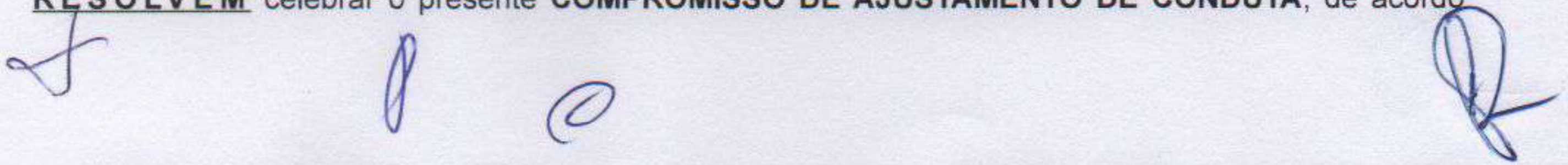
**CONSIDERANDO** que a necessária redução do quantitativo de contratos temporários deve ser ponderada com a necessidade de manutenção e continuidade, sobretudo, dos serviços essenciais, de modo que, durante a excepcionalidade vivenciada no contexto do enfrentamento à pandemia da Covid-19, há que se direcionar os cortes de postos de trabalho sob vinculação precária às áreas e atividades funcionais não essenciais;

**CONSIDERANDO** que a manutenção de servidores contratados por excepcional interesse público deve atender a contingências fáticas previstas em lei, observando-se as limitações de prazo, hipóteses de cabimento e formalidades contempladas em legislação municipal própria e compatível com o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que a precariedade das contratações de pessoal afeta os campos das atividades-meio e finalísticas da Administração Municipal, tornando necessário e devido que se implementem medidas de adequação quanto ao provimento de cargos efetivos, preferencialmente no âmbito das atividades finalísticas, e quanto à estrutura dos quadros de pessoal com referência aos cargos de provimento efetivo e em comissão, contemplando-se um redimensionamento do quadro e um organograma institucional compatível com as demandas da realidade operacional dos órgãos públicos, e ainda a pactuação de *execução indireta* (terceirização) de atividades-meio, neste último caso, desde que não se trate de serviços inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos legalmente aplicável aos servidores efetivos, ressalvada disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;

**CONSIDERANDO** a proposta do próprio Município de João Pessoa, por meio de expediente do Sr. Prefeito, de celebração de compromisso de ajustamento de conduta e que, em sucessivas reuniões realizadas nos autos dos procedimentos de referência, com a participação da Procuradoria-Geral do Município de João Pessoa, da Secretaria Municipal de Administração e da Controladoria-Geral do Município, chegou-se a consenso que melhor atende ao interesse público,

**RESOLVEM** celebrar o presente **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, de acordo





com o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, mediante as seguintes obrigações:

## **CAPÍTULO I**

### **DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

**Cláusula Primeira** – Compromete-se o Município de João Pessoa às obrigações de fazer consistentes em rescindir, até 14 de agosto de 2020, pelo menos, 600 (seiscentos) contratos de prestação de serviços por prazo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

**Parágrafo único.** Para demonstração do cumprimento desta Cláusula, obriga-se o Município, no prazo de 10 (dez) dias, a apresentar ao Ministério Público relação nominal e detalhada dos contratos rescindidos, por órgão de lotação, e os respectivos quantitativos de prestadores contratados em 30 de junho de 2020 e na data seguinte imediata aos desligamentos efetivados em cumprimento desta Cláusula.

**Cláusula Segunda** – O Município compromete-se a abster-se de renovar os contratos temporários correspondentes ao Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 01/2020 – publ. 07/04/2020 –, para período além do prazo contratual e de eventual prorrogação, totalizando até o termo final de vigência de tais contratos, 954 (novecentos e cinquenta e quatro) desligamentos de prestadores contratados sob a égide do referido Edital, devendo, igualmente, o Município abster-se de repor tal quantitativo mediante novas contratações de prestadores de serviços.

**Cláusula Terceira** – Com relação aos remanescentes contratos de prestação de serviços, no âmbito da Administração Direta, caso o Município decida pela respectiva renovação, para assegurar a observância dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, compromete-se às obrigações de fazer consistentes em observar a norma de redução anual percentual (5%), prevista no art. 16 da Lei Municipal nº 13.331/2016, e de adequar a duração dos contratos aos prazos máximos previstos no art. 4º, da Lei Municipal nº 13.331/2016, ou outra norma compatível que venha a disciplinar a matéria, abstendo-se (obrigação de não-fazer) de adotar a prorrogação com os profissionais que já tenham extrapolado os mencionados limites legais.

**Parágrafo primeiro.** Visando à adequação dos contratos vigentes na forma do *caput* desta cláusula, compromete-se o Município à obrigação de fazer de realizar processo seletivo com aplicação de provas, atendendo-se às formalidades legais devidas.

**Parágrafo segundo.** Não serão admitidos ao processo seletivo e à decorrente contratação os eventuais candidatos que já mantenham vínculo atual da mesma natureza com o Município por prazo correspondente ao limite máximo de contratação e respectiva prorrogação, previstos no art. 4º, da Lei Municipal nº 13.331/2016, ou outra lei que venha a disciplinar a matéria.

**Parágrafo terceiro.** Os candidatos que mantenham vínculo da mesma natureza com o Município por prazo inferior ao máximo previsto no art. 4º, da Lei Municipal nº 13.331/2016, caso aprovados no processo seletivo, somente poderão ser contratados por prazo máximo que, somado ao



período anterior, não supere o limite máximo pertinente.

**Parágrafo quarto.** Os candidatos que já mantiveram vínculo da mesma natureza com o Município somente poderão ser recontratados, mediante novo processo seletivo e se obedecido interstício correspondente ao prazo da última contratação.

**Cláusula Quarta** – O Município de João Pessoa compromete-se à obrigação de fazer consistente em, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da assinatura deste Termo, por ato normativo do Chefe do Poder Executivo, definir e disciplinar critérios objetivos, relacionados à natureza da atividade, jornada e nível de formação, para a atribuição de valores remuneratórios a prestadores de serviços contratados por prazo determinado por excepcional interesse público, a serem observados nas novas contratações e renovações contratuais, assegurando-se que não haja disparidade remuneratória entre prestadores que desempenhem atividades assemelhadas.

**Cláusula Quinta** – No caso de novas contratações temporárias, compromete-se o Município de João Pessoa a observar o caráter excepcional do regime previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal, devendo adotar justificativa específica para a contratação de cada prestador de serviço, mediante procedimento administrativo próprio, para atender a situações concretas de necessidade temporária definidas em lei, processo seletivo com aplicação de provas, prazo limitado e prorrogável uma única vez por igual período (art. 4º, da Lei Municipal nº 13.331/2016), assim como as demais formalidades previstas na legislação municipal própria compatível com o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

**Cláusula Sexta** – Compromete-se o Município de João Pessoa à obrigação de fazer consistente em realizar concurso público para provimento dos cargos efetivos atualmente vagos e dos que vierem a vagar durante o respectivo prazo de validade, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo, com atribuições e respectivas remunerações definidas em legislação específica, contemplando-se as seguintes categorias profissionais, com os seguintes quantitativos de vagas:

Tabela 1 – Cargos e Vagas a serem contemplados em Concurso de 2020 – Cláusula Sexta.

NÍVEL	CARGOS	QTDE. DE VAGAS A SEREM CONTEMPLADAS NO EDITAL DO CONCURSO
SUPERIOR	ENGENHEIRO	10
SUPERIOR	ARQUITETO	10
TÉCNICO	ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	300
SUPERIOR	SANITARISTA	3
SUPERIOR	MÉDICO	93
SUPERIOR	FARMACÊUTICO	13
SUPERIOR	ASSISTENTE SOCIAL EM SAÚDE	5
SUPERIOR	BIOMÉDICO	1
SUPERIOR	ENFERMEIRO	38
SUPERIOR	FISIOTERAPEUTA	11



SUPERIOR	NUTRICIONISTA	9
SUPERIOR	PSICÓLOGO	17
TÉCNICO	TÉCNICO DE ENFERMAGEM	81
TÉCNICO	TÉCNICO EM LABORATÓRIO	4
TÉCNICO	TÉCNICO EM RADIOLOGIA	2
TÉCNICO	TÉCNICO EM IMOBILIZAÇÃO ORTOPÉDICA	1
TÉCNICO	CONDUTOR DE AMBULÂNCIA	3
	TOTAL	601

**Parágrafo primeiro.** Para o cumprimento da obrigação disposta na presente cláusula, deve o Município de João Pessoa observar os prazos estabelecidos conforme o seguinte **cronograma**:

Tabela 2 – Cronograma do concurso público de 2020 – Cláusula Sexta, par. primeiro.

Nº	ETAPA	PRAZO
1	Composição e instalação da Comissão de Concurso Público	Até 21/08/2020
2	Realização de procedimento licitatório para a contratação de empresa (banca) para realização do certame	Até 29/10/2020
3	Publicação do Edital de Abertura do Concurso Público	Até 31/12/2020
4	Realização do concurso público e respectiva homologação pelo Prefeito	Até 28/02/2021
5	Convocação e nomeação dos aprovados	Até 31/03/2021

**Parágrafo segundo.** Dado que as vagas contempladas nesta Cláusula são para provimento imediato, devido à necessidade do serviço público e considerando que o concurso se destina a substituir, de modo imediato, os prestadores de serviços contratados temporariamente, compromete-se o Município de João Pessoa a observar o prazo do item 5 do cronograma do Parágrafo primeiro desta Cláusula, independentemente do prazo de validade residual do concurso público, o qual remanescerá apenas para provimento de vagas supervenientes.

**Parágrafo terceiro.** Com a posse e efetiva entrada em exercício dos profissionais aprovados no concurso público, o Município de João Pessoa deverá rescindir, impreterivelmente, no prazo de 30 (trinta) dias sucessivos, os contratos temporários celebrados com os prestadores de serviço para o desempenho das funções inerentes às atribuições dos cargos públicos efetivos devidamente providos, abstendo-se de aproveitá-los na mesma ou em outras funções sob o mesmo regime.

**Parágrafo quarto.** Das vagas previstas nesta Cláusula para provimento por concurso público, compromete-se o Município a destinar os seguintes cargos e quantitativos ao Complexo Hospitalar Mangabeira Governador Tarcísio Burity (CHMGTB):



Tabela 3 – Cargos e Vagas a serem destinados ao CHMGTB no Concurso de 2020 – Cláusula Sexta, par. quarto.

NÍVEL	CARGOS	VAGAS DESTINADAS AO CHMGTB
SUPERIOR	MÉDICO	69
SUPERIOR	ASSISTENTE SOCIAL EM SAÚDE	5
SUPERIOR	BIOMÉDICO	1
SUPERIOR	ENFERMEIRO	38
SUPERIOR	FISIOTERAPEUTA	11
SUPERIOR	NUTRICIONISTA	8
SUPERIOR	PSICÓLOGO	3
TÉCNICO	TÉCNICO DE ENFERMAGEM	81
TÉCNICO	TÉCNICO EM LABORATÓRIO	4
TÉCNICO	TÉCNICO EM RADIOLOGIA	2
TÉCNICO	TÉCNICO EM IMOBILIZAÇÃO ORTOPÉDICA	1

**Cláusula Sétima** – Compromete-se o Município de João Pessoa à obrigação de fazer consistente em realizar concurso(s) público(s) nos anos de 2022 e 2023, para convocação e nomeações até 31 de dezembro de 2024, visando à admissão de, pelo menos, 3.462 (três mil quatrocentos e sessenta e dois) novos servidores efetivos, em razão da necessidade – já atualmente existente – de se atender às demandas do serviço público municipal, distribuídos do seguinte modo:

Tabela 4 – Cargos, Vagas e respectivas destinações do Concurso de 2022/2023 – Cláusula Sétima.

CARGO	SECRETARIA	Quantidade
Analista de TI	Sec. de Planejamento	9
Agente de Mobilidade Urbana	Superintendência de Mobilidade Urbana – SEMOB	43
Contador	Sec. Finanças/Sec. Adm.	8
Arquiteto	Sec. de Planejamento	5
Engenheiro	Sec. de Planejamento	30
Analista de Sistema	Sec. de Planejamento	22
Assistente Administrativo	DIVERSAS	1700
Médico	Sec. de Saúde	100
Médico	CHMGTB (Trauminha)	243
Assistente social em saúde	CHMGTB (Trauminha)	28
Biomédico	CHMGTB (Trauminha)	21
Enfermeiro	CHMGTB (Trauminha)	188
Fisioterapeuta	CHMGTB (Trauminha)	29
Nutricionista	CHMGTB (Trauminha)	16
Psicólogo	CHMGTB (Trauminha)	8
Técnico de enfermagem	CHMGTB (Trauminha)	171



Técnico em laboratório	CHMGTB (Trauminha)	11
Técnico em radiologia	CHMGTB (Trauminha)	26
Técnico em Imob. Ortopédica	CHMGTB (Trauminha)	20
Enfermeiro	Inst. Cândida Vargas	32
Técnico de enfermagem	Inst. Cândida Vargas	52
Professor Educação Básica I	Sec. de Educação	400
Auxiliar Sala de Aula	Sec. de Educação	200
Berçarista	Sec. de Educação	100
<b>TOTAL</b>		<b>3.462</b>

**Parágrafo primeiro.** Para o cumprimento da obrigação estabelecida na presente Cláusula, compromete-se o Município de João Pessoa, por ato do(a) Chefe do Poder Executivo, tão logo superado o impedimento do art. 8º, II, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, às obrigações de fazer consistentes em encaminhar, até 31 de janeiro de 2022, à Câmara Municipal de João Pessoa o(s) projeto(s) de lei necessário(s) à criação dos cargos públicos efetivos em quantitativo necessário, e adotar, a tempo devido, todas as demais medidas administrativas pertinentes e necessárias à realização do(s) concurso(s) público(s) e provimentos decorrentes, conforme estabelecido nesta Cláusula.

**Parágrafo segundo.** Com a posse e efetiva entrada em exercício dos profissionais aprovados no(s) concurso(s) público(s) previsto(s) nesta Cláusula, o Município de João Pessoa compromete-se à obrigação de fazer consistente em rescindir, impreterivelmente, no prazo de 30 (trinta) dias sucessivos, os contratos temporários celebrados com os prestadores de serviço para o desempenho das funções inerentes às atribuições dos cargos públicos efetivos devidamente providos, abstendo-se de aproveitá-los na mesma ou em outras funções sob o mesmo regime.

**Cláusula Oitava** – Com a finalidade de substituição de prestadores de serviços temporários, nas atividades de higienização, limpeza e conservação, compromete-se o Município de João Pessoa à obrigação de fazer consistente em adotar a *terceirização* de mão de obra, mediante o devido procedimento licitatório, para a contratação de empresas especializadas na prestação do serviço licitado.

**Parágrafo primeiro.** A implementação da terceirização de atividades, contemplada nesta Cláusula, deverá dar-se de modo gradual, em duas etapas, totalizando, pelo menos, 2.000 (dois mil) postos de trabalho, comprometendo-se, ainda, o Município, em decorrência de tal medida, à obrigação de fazer de rescindir todos os contratos de prestação de serviços por excepcional interesse público nas áreas de higienização, limpeza e conservação contempladas pela terceirização, e a abster-se (obrigação de não fazer) de aproveitar os contratados dispensados na mesma ou em outras funções, sob o mesmo regime.

**Parágrafo segundo.** Para o cumprimento das obrigações dispostas nesta Cláusula, o Município observará o seguinte cronograma:

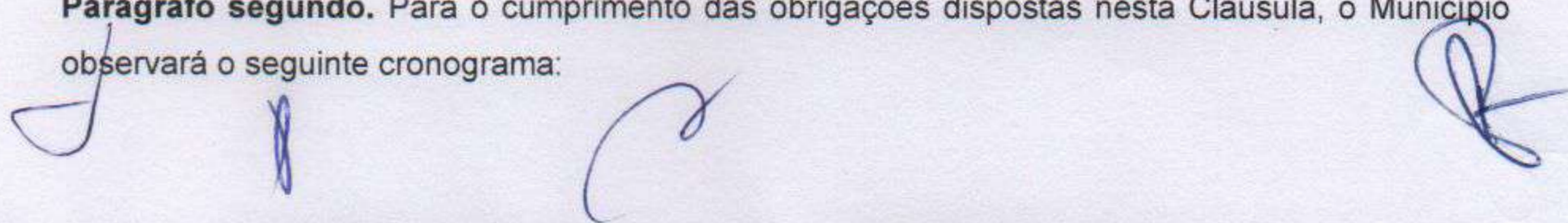




Tabela 5 – Etapas da terceirização dos serviços de higienização, limpeza e conservação – Cláusula Oitava, Par. Segundo.

Nº	ETAPA	PRAZO
1	Realização de procedimento licitatório e contratação da empresa (para 1.000 postos de trabalho)	Até 30/05/2023
2	Rescisão de, pelo menos, 1.000 (um mil) contratos temporários	Até 30/06/2023
3	Início da execução dos serviços pela empresa contratada	Até 1º/07/2023
4	Realização de procedimento licitatório e contratação da empresa (para 1.000 postos de trabalho)	Até 30/05/2024
5	Rescisão de, pelo menos, 1.000 (um mil) contratos temporários	Até 30/06/2024
6	Início da execução dos serviços pela empresa contratada	Até 1º/07/2024

**Cláusula Nona** – Compromete-se o Município de João Pessoa à obrigação de fazer consistente em regularizar o quadro de pessoal da Administração Direta, adotando, para além das medidas específicas compromissadas neste Termo, todas as ações legislativas e administrativas necessárias e adequadas a ajustar, até 31 de dezembro de 2024, a proporcionalidade entre os quantitativos de servidores efetivos e contratados por excepcional interesse público, em patamar compatível com o devido caráter excepcional do regime de contratação (CF, art. 37, II e IX), de modo que o número total de servidores contratados por excepcional interesse público não ultrapasse 30% (trinta por cento) do total de servidores efetivos.

**Cláusula Décima** – Compromete-se o Município de João Pessoa, por atuação normativa do Chefe do Poder Executivo e operacional da Controladoria-Geral do Município, à obrigação de fazer consistente em disponibilizar, no Portal da Transparência da Prefeitura de João Pessoa, até 31 de dezembro de 2020, ferramentas hábeis que permitam acesso e acompanhamento dinâmico das informações necessárias à aferição do cumprimento do presente Compromisso de Ajustamento de Conduta, notadamente informações detalhadas e atualizadas mensalmente acerca dos quadros de servidores efetivos, comissionados e contratados por prazo determinado, respectivos ocupantes, nomenclaturas, lotações e vacâncias e, ainda, rescisões, prorrogações e renovações contratuais.

**Cláusula Décima Primeira** – Compromete-se o Município de João Pessoa, por ato do Procurador-Geral do Município, no prazo de 20 (vinte) dias úteis, a contar da assinatura deste Termo, apresentar em Juízo, nos autos da Ação Civil Pública nº 0096974-05.2012.8.15.2001, petição própria manifestando o reconhecimento da procedência dos pedidos iniciais, na parte em que for compatível e congruente com os compromissos assumidos neste Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, submetendo-o a homologação judicial para extinção do processo com resolução de mérito.

## CAPÍTULO II

### DAS OBRIGAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO



**Cláusula Décima Segunda**– Com relação ao objeto e estrito alcance deste Termo, o Ministério Público compromete-se a não adotar qualquer medida judicial, de natureza cível, contra o Município de João Pessoa e respectivos agentes públicos responsáveis, no que concerne às irregularidades detectadas no quadro de pessoal, especificamente com relação às contratações precárias por excepcional interesse público, bem como a suspender e adotar iniciativa de extinção das medidas e procedimentos existentes, sob a condição de cumprimento fiel e integral das obrigações e prazos ajustados.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA**

**Cláusula Décima Terceira** – O disposto na Cláusula Terceira não se aplicará enquanto perdurarem as medidas restritivas necessárias ao enfrentamento da *Pandemia Covid-19*, conforme disciplinado em normas próprias regedoras da situação de calamidade pública e seus corolários.

**Parágrafo único.** Sem prejuízo do disposto no *caput*, a aplicação da Cláusula Terceira fica suspensa até 30 de junho de 2021.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS**

**Cláusula Décima Quarta** – Fica sem efeito o anterior Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, referente ao CHMGTB, firmado entre as partes no dia 29 de novembro de 2019, porquanto a presente pactuação, mais ampla, contempla integralmente o respectivo objeto.

**Cláusula Décima Quinta** – Os prazos previstos neste TCAC serão contados, de modo contínuo, não se suspendendo em dias não-úteis, protraindo-se, contudo, para o dia útil seguinte imediato, o prazo que se encerre em dia não-útil.

**Cláusula Décima Sexta** – O cumprimento das obrigações ajustadas não dispensa as partes de satisfazer quaisquer exigências previstas na legislação Federal, Estadual ou Municipal.

**Cláusula Décima Sétima** – O descumprimento das **obrigações de fazer e não-fazer** assumidas neste termo pelo Município de João Pessoa implicará a imposição de multa em valor fixo de R\$ 10.000,00 (dez) mil reais por cada violação, somada a multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) até a efetiva regularização, limitada esta ao total de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), observando-se, para a respectiva cobrança, o procedimento previsto para a execução das obrigações ajustadas, conforme a respectiva natureza, devendo os valores apurados ser revertidos em favor do Fundo Especial de Proteção dos Bens, Valores e Interesses Difusos do Estado da Paraíba (Lei Est. nº 8.102/2006), inscrito no CNPJ sob o nº 11.887.642/0001-70.

**Parágrafo primeiro.** A multa eventualmente imposta e desembolsada pelo erário municipal, por força de iniciativa do Ministério Público, deverá ser cobrada, via ação regressiva a ser interposta



pelo corpo jurídico do Município, por meio da Procuradoria-Geral, contra o agente ou ex-agente público responsável pelo respectivo descumprimento, em prazo máximo de 30 (trinta) dias após a exigibilidade do crédito.

**Parágrafo segundo.** A cobrança da multa não desobriga as partes compromissadas do cumprimento das obrigações contidas no presente Termo.

**Cláusula Décima Oitava** – O Município obriga-se a prever a execução das atividades adequadas ao cumprimento do presente ajustamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária, para os exercícios compreendidos pelas obrigações pactuadas, com submissão ao Poder Legislativo.

**Parágrafo único.** Não será escusa hábil a exonerar do dever de cumprimento de qualquer das obrigações assumidas a eventual omissão da devida e pertinente previsão em lei orçamentária ou de diretrizes orçamentárias, devendo responder pessoalmente o agente público que der causa.


**Cláusula Décima Nona** – O Ministério Público, por atuação do 39º Promotor da Promotoria de Justiça de João Pessoa, fiscalizará o cumprimento do presente ajustamento, em sede procedimental própria (Procedimento Administrativo de Acompanhamento), adotando as medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis, sempre que necessário.

**Cláusula Vigésima** – O presente TCAC produzirá efeitos a partir de sua celebração e deverá ser publicado no Semanário Municipal Oficial e no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público, na próxima edição a ser disponibilizada.

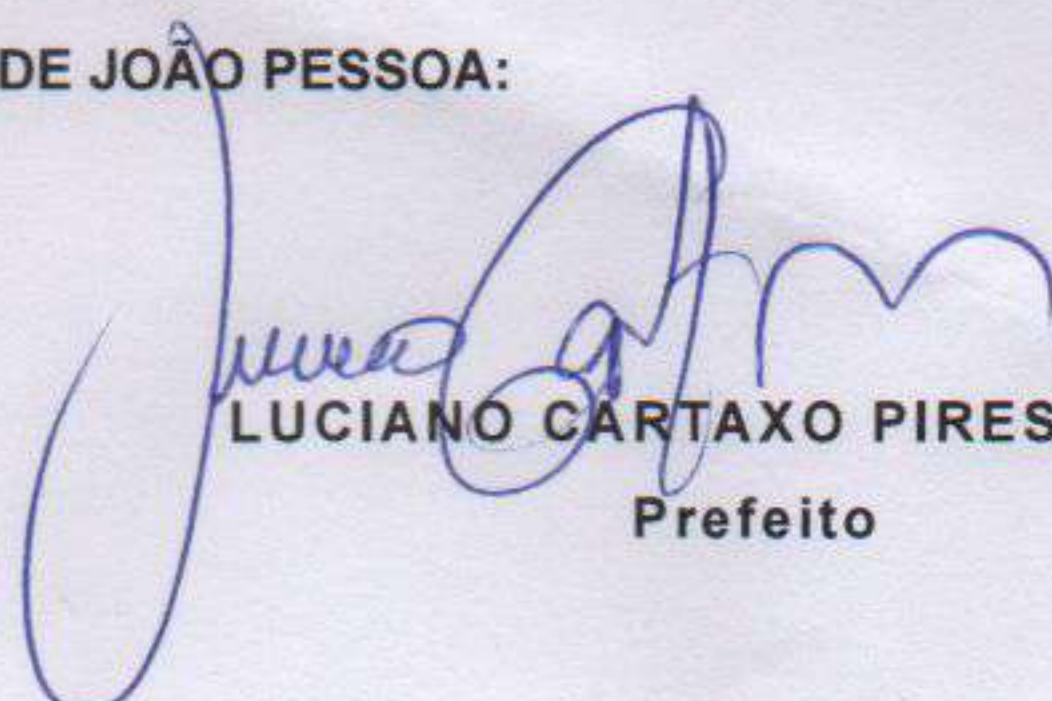
Por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam o presente termo em (02) duas vias de igual teor e forma.

**João Pessoa, 14 de agosto de 2020.**

**1) PELO MINISTÉRIO PÚBLICO:**

  
**CARLOS ROMERO LAURIA PAULO NETO**  
39º Promotor de Justiça da Capital

**2) PELO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA:**

  
**LUCIANO CARTAXO PIRES DE SÁ**  
Prefeito



Inquérito Civil nº 002.2015.098542

Inquérito Civil nº 002.2016.001861

Inquérito Civil nº 002.2017.004121

Proced. Adm. nº 002.2019.061765


Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TCAC)


Pág. 13 de 13

**ADELMAR  
AZEVEDO  
REGIS**

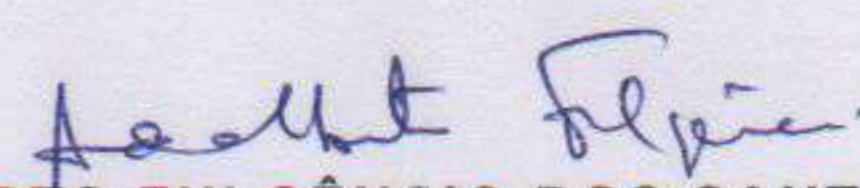
Assinado de forma digital por  
ADELMAR AZEVEDO REGIS  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC  
VALID BRASIL v5, ou=Pessoa Física  
A3, ou=VALID, ou=17072702000183,  
cn=ADELMAR AZEVEDO REGIS  
Dados: 2020.08.14 15:15:51 -03'00'

**ADELMAR AZEVEDO RÉGIS**  
**Procurador-Geral do Município**

  
**LAURO MONTENEGRO SARMENTO DE SÁ**  
**Secretário Municipal de Administração**

 **SERPRO**  
Assinado digitalmente por:  
LUDINAURA REGINA SOUZA DOS SANTOS  
CPF/CNPJ Assinado em:  
00078381401 14/08/2020  
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:  
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>

**LUDINAURA REGINA SOUZA DOS SANTOS**  
**Controladora-Geral do Município**

  
**ADALBERTO FULGÊNCIO DOS SANTOS JÚNIOR**  
**Secretário Municipal de Saúde**



**ANEXO B – ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE  
CONDUTA**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE JOÃO PESSOA**  
**39º Promotor de Justiça – Patrimônio Público**

***Procedimento Administrativo nº 002.2019.061765***

**ADITIVO AO TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, por seu 39º Promotor de Justiça de João Pessoa, com atribuições afetas à Defesa do Patrimônio Público, e o **MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA – PB**, representado por seu Prefeito, o Exmo. Sr. CÍCERO DE LUCENA FILHO, e pelo Procurador-Geral do Município, Sr. BRUNO AUGUSTO ALBUQUERQUE DA NÓBREGA, todos assinados ao final, com fundamento no **art. 5º, § 6º, da Lei Federal nº 7.347/1985**, e

**CONSIDERANDO** o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado entre as partes em 14 de agosto de 2020, com o objetivo de estruturar a adoção de medidas resolutivas para o estado de coisas inconstitucional evidenciado em relação ao quadro de pessoal da Administração Direta da Prefeitura de João Pessoa, especificamente quanto ao excesso de pessoal contratado, sob o pretexto de necessidade temporária de excepcional interesse público, mas engajado em faina permanente e rotineira da Administração com violação da regra constitucional do concurso público, bem como dos parâmetros legais de excepcionalidade de tais contratações;

**CONSIDERANDO** a proposta de aditamento, formulada pela Procuradoria-Geral do Município de João Pessoa, ao TCAC em questão, tendo como objeto as Cláusulas Quarta e Sexta, parágrafo primeiro, do referido instrumento de transação;

**CONSIDERANDO** as ponderações feitas pelo Município de João Pessoa mediante requerimento no PA nº 002.2019.061765, que tem por objeto o acompanhamento da execução do referido TCAC, conforme valoradas em fundamentação analítica exarada em Despacho proferido nos referidos autos,

destacando-se a necessidade de maior dilação no cronograma dos concursos públicos em andamento, para que seja possível a adoção de necessários ajustes e de estudo de impacto financeiro na folha de pagamento, como medidas preparatórias para o provimento dos cargos vagos contemplados pelos Editais nº 01 e 02/2020;

**CONSIDERANDO** que a dilação do calendário de realização dos certames deve ater-se ao prazo mais exíguo possível, apenas o necessário e suficiente para a adoção das medidas de ajuste visadas, em face da necessidade premente de preenchimento dos cargos efetivos vagos e de substituição de pessoal contratado a título precário, bem como levando-se em conta as expectativas dos candidatos já inscritos nos certames e as iminentes "datas prováveis" de aplicação de provas anteriormente informadas nos respectivos Editais,

**CONSIDERANDO** a revogação do Decreto nº 9.644/2020 pelo Decreto nº 9.673/2021 e a novel proposta do Município de que a definição dos critérios objetivos relacionados à natureza da atividade, jornada e nível de formação, para definição de remuneração dos prestadores de serviços contratados por excepcional interesse público se dê por meio de lei, solução que aperfeiçoa os meios preconizados na Cláusula Quarta do TCAC para o alcance do escopo visado, isto é, suprimir o arbítrio na definição de valores remuneratórios em tais contratações;

**CONSIDERANDO** ainda o persistente contexto de *Pandemia – Covid 19* enfrentado em todo o país, bem como a necessidade de revisão de pontos nos Editais, relacionados às medidas sanitárias necessárias para assegurar a segurança de todas as pessoas envolvidas na realização dos certames, em consonância com as orientações das autoridades sanitárias, bem como as dificuldades operacionais relacionadas ao calendário vigente dos concursos em andamento, informadas pelo Instituto AOCP, entidade contratada para a realização dos certames;

**CONSIDERANDO**, por fim, a rediscussão entre as partes, havida em Reunião realizada na Promotoria de Justiça, em torno da interpretação e aplicação da disposição transitória veiculada pela Cláusula Décima Terceira do TCAC, discernindo-se que, enquanto perdurar a situação de calamidade pública decorrente da *Pandemia da Covid 19*, à hipótese de eventuais novas contratações, contemplada na Cláusula Quinta deve ser analogamente dispensado, ainda que de forma mais restrita, o mesmo tratamento transitório conferido à hipótese de recontrações, prevista na Cláusula Terceira;

**RESOLVEM** estabelecer **ADITIVO AO TERMO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, de acordo com o art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, mediante as seguintes cláusulas:

**Cláusula 1ª:** Fica alterada a Cláusula Quarta do TCAC celebrado em 14 de agosto de

Assinado eletronicamente por: CARLOS ROMERO em 19/02/2021



2020, passando a dispor o seguinte:

**Cláusula Quarta** – O Município de João Pessoa compromete-se à obrigação de fazer consistente em, até 16 de junho de 2021, por ato do Chefe do Poder Executivo, a apresentar projeto de lei de sua iniciativa para definir e disciplinar critérios objetivos, relacionados à natureza da atividade, jornada e nível de formação, para a atribuição de valores remuneratórios a prestadores de serviços contratados por prazo determinado por excepcional interesse público, a serem observados nas novas contratações e renovações contratuais, assegurando-se que não haja disparidade remuneratória entre prestadores que desempenhem atividades semelhantes.

**Cláusula 2ª:** Fica alterado o Parágrafo primeiro da Cláusula Sexta do TCAC celebrado em 14 de agosto de 2020, passando a dispor o seguinte:

**Cláusula Sexta** – omissis

**Parágrafo primeiro.** Para o cumprimento da obrigação disposta na presente cláusula, deve o Município de João Pessoa observar os prazos estabelecidos no seguinte **cronograma**:

Tabela 2 – Cronograma dos concursos públicos de 2020/2021 – Cláusula Sexta, par. primeiro

Nº	ETAPA	PRAZO
1	<b>Composição e instalação da Comissão do Concurso Público</b>	<b>Até 21/08/2020</b>
2	<b>Realização de procedimento licitatório para a contratação de empresa (banca) para realização do certame</b>	<b>Até 29/10/2020</b>
3	<b>Publicação do Edital de Abertura do Concurso Público</b>	<b>Até 31/12/2020</b>
4	<b>Publicação de Retificação dos Editais de Abertura nº 01/2020 e 02/2020</b>	<b>Até 31/03/2021</b>
5	<b>Finalização, com realização de todas as etapas do concurso público, e respectiva homologação pelo Prefeito</b>	<b>Até 30/06/2021</b>
6	<b>Convocação e nomeação dos aprovados</b>	<b>Até 31/07/2021</b>

**Cláusula 3ª:** Fica alterada a Cláusula Décima Terceira do TCAC celebrado em 14 de agosto de 2020, passando a dispor o seguinte:

**Cláusula Décima Terceira** – O disposto nas Cláusulas Terceira e Quinta não se aplicará enquanto perdurarem as medidas restritivas necessárias ao enfrentamento da Pandemia Covid-19, conforme disciplinado em normas próprias regedoras da situação de calamidade pública e seus corolários.

**Parágrafo único.** Sem prejuízo do disposto no caput, a aplicação das Cláusulas Terceira e Quinta fica suspensa até 30 de junho de 2021.

**Cláusula 4ª:** Ficam mantidas as demais cláusulas e disposições do Termo de

Compromisso de Ajustamento de Conduta, celebrado em 14 de agosto de 2020.

**Cláusula 5ª:** O presente aditivo produzirá efeitos a partir de sua celebração e deverá ser publicado, na próxima edição a ser disponibilizada, do Semanário Municipal Oficial e do Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado da Paraíba.

Por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam o presente termo em (02) duas vias, com 04 (quatro) páginas cada uma, de igual teor e forma.

João Pessoa, 16 de fevereiro de 2021.

**1) PELO MINISTÉRIO PÚBLICO:**



**CARLOS ROMERO LAURIA PAULO NETO**  
39º Promotor de Justiça – Patrimônio Público

**2) PELO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB:**



**CÍCERO DE LUCENA FILHO**  
Prefeito de João Pessoa

**BRUNO AUGUSTO**  
**ALBUQUERQUE DA**  
**NOBREGA**

Assinado de forma digital por BRUNO AUGUSTO ALBUQUERQUE DA NOBREGA  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autenticado por AR ArpenSP, ou=Assinatura Tipo A3, ou=0004665706, ou=ADVOGADO, cn=BRUNO AUGUSTO ALBUQUERQUE DA NOBREGA, email=bruno\_nobrega@hotmail.com  
Dados: 2021.02.17 06:35:00 -03'00'

**BRUNO AUGUSTO ALBUQUERQUE DA NÓBREGA**  
Procurador-Geral do Município

Assinado eletronicamente por: CARLOS ROMERO em 19/02/2021