



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 183077/2017-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.477/RN

Relator: Ministro **Dias Toffoli**

Requerente: Associação Nacional dos Servidores do Ministério Público (ANSEMP)

Interessados: Governador do Estado do Rio Grande do Norte
Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 462/2012, DO RIO GRANDE DO NORTE. PROGRAMA DE RESIDÊNCIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. CONTRATAÇÃO DE BACHARÉIS EM DIREITO PARA PRESTAR SERVIÇO PÚBLICO POR TEMPO DETERMINADO. FUNÇÕES TÍPICAS DE SERVIDORES EFETIVOS. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. INOBSERVÂNCIA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. OFENSA AOS ARTS. 22, I, E 37, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. Insere-se na competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (Constituição da República, art. 22, I) a disciplina relativa a instituição, funcionamento, remuneração, carga horária, atribuições, processo de admissão e desligamento pertinentes a residência jurídica.
2. É inconstitucional, por afronta ao art. 37, II e IX, da CR, lei estadual que, a pretexto de instituir programa de residência jurídica, crie hipótese de prestação de serviço público em caráter temporário, por bacharéis em Direito, para exercício de funções típicas de servidor ou membro do Ministério Público estadual.
3. Parecer por procedência do pedido.

1 RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra a Lei Complementar 462, de 2 de janeiro de 2012, do Estado do Rio Grande do Norte, a qual dispõe sobre criação de estágio para estudantes de pós-graduação denominado “MP Residência”, no Ministério Público daquela unidade federativa.

Este é o teor da lei:

Capítulo I DO ESTÁGIO DE PÓS-GRADUAÇÃO – MP RESIDÊNCIA

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, o programa de estágio de pós-graduação, denominado MP Residência.

§ 1º O MP Residência constitui um programa de estágio direcionado a alunos de pós-graduação, visando ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do estagiário para a vida cidadã e para o trabalho, envolvendo pesquisa, extensão e cooperação, com ênfase na integração profissional do estagiário com as atribuições do Ministério Público.

§ 2º O estagiário de pós-graduação que ingressar no programa referido no *caput* será denominado MP Residente.

Art. 2º O ingresso nos quadros de MP Residente dar-se-á mediante processo seletivo público.

§ 1º Para a inscrição no processo seletivo referido no *caput* deste artigo são admitidos apenas candidatos que tenham concluído um dos cursos superiores previstos no edital respectivo, comprovado na data da inscrição, mediante declaração ou documento equivalente expedido pela instituição de ensino.

§ 2º O processo seletivo de que trata este artigo deverá ser precedido de convocação por edital público e será disciplinado por ato do Procurador-Geral de Justiça.

Art. 3º Para o início do exercício do estágio MP Residência, o estagiário deverá estar, regularmente, matriculado e cursando pós-graduação, em nível de especialização, mestrado, doutorado ou pós-doutorado, em instituição de ensino oficial ou reconhecida e conveniada com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, em área afeta às funções institucionais do Ministério Público, ou com elas afim.

Parágrafo único. O início das atividades no MP Residência, somente, ocorrerá após a formalização do Termo de Estágio firmado entre o Ministério Público, a Instituição de Ensino conveniada e o MP Residente.

Art. 4º A duração do estágio MP Residência não poderá exceder 2 ([...]) anos, exceto quando se tratar de estagiário com deficiência que tiver o seu curso de pós-graduação estendido pela instituição de ensino, diante de avaliação individualizada do aluno.

§ 1º A conclusão do curso de pós-graduação que deu ensejo ao estágio tratado nesta lei acarreta automática rescisão do termo de compromisso de estágio.

§ 2º O abandono ou qualquer outra forma de desligamento do curso de pós-graduação antes de sua conclusão, assim como a não realização de matrícula em novo curso e início de frequência de modo ininterrupto, implica em automática rescisão do termo de estágio.

Art. 5º O credenciamento do MP Residente será feito pela Procuradoria-Geral de Justiça, por meio do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), ao qual caberá o controle administrativo; a organização de arquivos em pasta funcional; o acompanhamento do seguro obrigatório; o encaminhamento à Diretoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade da relação dos estagiários para fins de percepção de bolsa estágio e do auxílio transporte; a emissão dos certificados de estágio; bem como a quantificação das estatísticas relativas ao MP Residente.

Art. 6º O credenciamento de MP Residentes, em número fixado pelo Conselho Superior do Ministério Público, será precedido de convocação por edital e de prova(s) de seleção,

devendo o candidato aprovado, no momento da entrada em exercício de suas funções, apresentar os seguintes documentos:

I – certidão comprobatória de matrícula em curso de pós-graduação em instituição de ensino oficial ou reconhecida e conveniada com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte;

II – comprovação de quitação com a justiça eleitoral;

III – comprovação de quitação com o serviço militar obrigatório, para os homens;

IV – certidão de inexistência de antecedentes criminais ou de condenação por improbidade administrativa.

Art. 7º O MP Residente será convocado pelo Diário Oficial, por ato do Procurador-Geral de Justiça, e iniciará suas atividades no Ministério Público após firmar o termo de estágio respectivo.

Art. 8º O MP Residente não terá vínculo empregatício de qualquer natureza com a instituição, devendo, para o exercício do estágio ser observado o seguinte:

I – estar matriculado com frequência regular em curso de pós-graduação em instituição de ensino oficial ou reconhecida e conveniada com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte;

II – ser formalizado termo de compromisso entre o MP Residente, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, por meio da Procuradoria-Geral de Justiça, e da instituição de ensino a qual esteja vinculado o estagiário;

III – apresentar compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de estágio;

IV – firmar declaração de disponibilidade para cumprimento da carga horária semanal de 30 ([...]) horas, divididas em 6 ([...]) horas diárias.

Art. 9º São atribuições do MP Residente:

I – realizar tarefas compatíveis com sua área de estágio;

II – VETADO;

III – desempenhar quaisquer outras atividades compatíveis com sua condição acadêmica.

Art. 10. Serão regulamentados por ato do Procurador-Geral de Justiça:

- I – as exigências mínimas que o curso de pós-graduação referido no *caput* do art. 3º deverá atender;
- II – o processo seletivo a que se refere o art. 2º, inclusive, quanto à forma de avaliação e escolha dos classificados;
- III – o valor da bolsa a ser concedida ao MP Residente, observando-se os limites orçamentários da Procuradoria-Geral de Justiça;
- IV – as condições para deferimento e o valor do auxílio-transporte;
- V – o exercício da atividade de MP Residente, bem como a avaliação de seu aproveitamento.

Art. 11. Na fixação e no preenchimento das vagas no MP Residência, o Procurador-Geral de Justiça levará em consideração a necessidade, a oportunidade e a conveniência, além da existência de espaço físico e estrutura adequada na unidade onde o estagiário exercerá as suas funções.

Capítulo II

DOS DIREITOS, DEVERES E VEDAÇÕES

Art. 12. São assegurados ao MP Residente:

- I – a percepção de bolsa em valor a ser fixado por ato do Procurador-Geral de Justiça;
- II – auxílio-transporte;
- III – período de recesso remunerado de 30 ([...]) dias, a ser gozado, preferencialmente, em suas férias escolares, sempre que o estágio tenha duração igual ou superior a 1 ([...]) ano;
- IV – seguro de acidentes pessoais múltiplo, com apólice compatível com valores de mercado;
- V – entrega de declaração ou certificado de estágio, por ocasião do desligamento, com indicação resumida das atividades desenvolvidas, locais em que atuou, períodos cumpridos, carga horária, e avaliação de seu desempenho.

§ 1º O depósito do valor da bolsa, somente, será realizado após a devolução do termo de estágio ou termo aditivo correspondente, devidamente, assinado pelas partes, bem como estará condicionado à entrega dos relatórios semestrais de acompanhamento, nas datas designadas pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF).

§ 2º O período de recesso poderá ser fracionado em até 3 ([...]) períodos, não inferiores a 10 ([...]) dias consecutivos,

quando houver interesse do estagiário e do Ministério Público.

§ 3º O período de recesso será concedido de maneira proporcional, no caso de o estágio ter duração inferior a 1 ([...]) ano.

§ 4º O recesso não gozado, decorrente da cessação do estágio, será pago sob a forma de indenização proporcional, levando-se em consideração o valor da bolsa-auxílio na época do desligamento.

§ 5º VETADO.

§ 6º Será expedido certificado, nos termos do inciso V deste artigo, em caso de estágio com duração mínima de 1 ([...]) ano, e expedida apenas declaração para os estágios com duração inferior a um ano.

Art. 13. O MP Residente poderá ser removido, de ofício, ou a seu requerimento, para outro Órgão do Ministério Público, considerando-se o interesse e a conveniência da Administração.

Art. 14. O MP Residente que exercer as suas funções por no mínimo 1 ([...]) ano, com aproveitamento satisfatório, receberá certificado válido como título no concurso para ingresso na carreira do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

Parágrafo único. O título previsto no *caput* deste artigo não poderá ser cumulado com o título previsto no § 2º, do artigo 94, da Lei Complementar nº 141/96.

Art. 15. Sem qualquer prejuízo, poderá o MP Residente ausentar-se:

I – em razão de doença que o impossibilite de comparecer ao local de sua atuação ou em caso de doença infectocontagiosa, por prazo limitado ao período de estágio;

II – por 5 ([...]) dias consecutivos, em razão do falecimento de cônjuge, companheiro, pai, mãe, padrasto, madrasta, filho, enteado, menor sob sua guarda ou tutela, e irmão;

III – pelo dobro dos dias de convocação, em virtude de requisição da Justiça Eleitoral durante período de eleição;

IV – por 1 ([...]) dia, para doação de sangue;

V – por 5 ([...]) dias consecutivos, no caso de nascimento ou adoção de filho.

§ 1º Na hipótese de falta justificada por qualquer dos motivos constantes neste artigo, a comprovação será feita mediante a

entrega do respectivo documento ao membro do Ministério Público junto ao qual o MP Residente atue.

§ 2º O MP residente poderá ser submetido à junta médica para a obtenção da licença de que trata o inciso I deste artigo.

Art. 16. A estagiária gestante poderá ter o período de estágio suspenso por até 6 (...) meses, com prejuízo da bolsa-auxílio e do auxílio-transporte, a partir da data do parto, ou do afastamento por exigência médica, podendo haver reposição do período de afastamento, desde que a estagiária ainda seja aluna do curso de pós-graduação e volte a cursá-lo.

§ 1º A ausência de retorno, após o período de licença, implicará em desligamento automático do programa de estágio.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo à hipótese de adoção de filho.

Art. 17. São obrigações do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, em relação ao MP Residente:

I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;

II – ofertar instalações que tenham condições de proporcionar ao educando atividades de aprendizagem social e profissional;

III – orientar e supervisionar o MP Residente, de forma isolada, ou simultaneamente, até o limite de 10 (...) estagiários, por membro, ou servidor, do Ministério Público, com formação ou experiência profissional na área de conhecimento desenvolvida no curso do MP Residente;

IV – contratar, em favor do MP Residente, seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de estágio;

V – por ocasião do desligamento do MP Residente, entregar declaração ou certificado de realização do estágio com indicação resumida das atividades desenvolvidas, dos períodos e da avaliação de desempenho;

VI – manter à disposição da fiscalização e dos interessados documentos que comprovem a relação de estágio;

VII – enviar à instituição de ensino, com periodicidade mínima de 6 (...) meses, relatório de atividades, com vista obrigatória ao MP Residente.

Art. 18. O MP Residência terá carga horária semanal de 30 (...) horas, devendo propiciar ao estudante de pós-graduação

a complementação do ensino e da aprendizagem, sendo planejado, executado, acompanhado e avaliado em conformidade com os currículos dos respectivos cursos.

Art. 19. São deveres do MP Residente:

I – o desempenho das atividades regulamentadas por ato do Procurador Geral de Justiça;

II – elaborar, para análise da instituição de ensino, relatórios semestrais sobre suas atividades;

III – obedecer aos horários de entrada e saída de sua jornada diária;

IV – cumprir as atividades que lhe forem designadas, observada sua capacitação;

V – ter comportamento compatível com a natureza da sua função;

VI – manter sigilo quanto a quaisquer fatos de que tenha conhecimento em razão da atividade de estágio.

Art. 20. Outros deveres dos MP Residentes serão definidos em ato do Procurador-Geral de Justiça, observadas as diretrizes legais que regem a matéria.

Art. 21. É vedada a designação de MP Residente para atuar, sob orientação ou supervisão, diretamente, subordinado a membro do Ministério Público, ou servidor investido de cargo ou direção, chefia ou assessoramento que lhe seja cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, por consanguinidade, adoção ou afinidade.

Art. 22. É vedado ao MP Residente, sob pena de desligamento:

I – o exercício de atividades concomitantes em outro ramo da Justiça, assim como o exercício da advocacia, tanto pública quanto privada, e ainda estágio em programas similares em qualquer outro órgão da Administração Pública, direta ou indireta ou entes privados;

II – o uso de vestes ou insígnias privativas de membros do Ministério Público;

III – a prática, de forma isolada ou conjunta, de atos privativos de membro do Ministério Público.

Parágrafo único. A atuação do MP Residente, nos casos vedados neste artigo, obsta a certificação do estágio, por perda de aproveitamento.

Art. 23. O estágio do MP Residente será extinto nas seguintes hipóteses:

- I – pelo término do prazo contratual;
- II – por iniciativa do Ministério Público, em ato devidamente motivado, nos casos em que o MP Residente:
 - a) VETADO;
 - b) assumir ou entrar em exercício de cargo ou emprego público;
 - c) exercer a advocacia;
 - d) deixar de cumprir a frequência exigida;
 - e) apresentar desempenho insuficiente, na forma regulamentada por ato do Procurador-Geral de Justiça;
 - f) apresentar conduta ou praticar ato incompatível com o zelo e a disciplina dos integrantes dos órgãos auxiliares do Ministério Público;
- III – por conveniência da Administração;
- IV – quando assim o recomendar o interesse público;
- V – por solicitação do MP Residente.

Capítulo III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 24. As despesas decorrentes da execução desta Lei Complementar correrão por conta da dotação orçamentária do Ministério Público.

Art. 25. VETADO.

Art. 26. Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação

Sustenta a requerente possuir legitimidade para propor a ação, por ser entidade de classe que representa e defende, em âmbito nacional, servidores de todos os ramos do Ministério Público da União e dos estados. No mérito, afirma que o diploma potiguar contraria os

arts. 22, I,¹ e 37, II e IX,² da Constituição da República, por invadir competência da União para legislar sobre Direito do Trabalho e por instituir hipótese de provimento de cargos públicos sem observância dos requisitos constitucionais.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 10).

O Ministério Público do Rio Grande do Norte requereu ingresso na ação, na qualidade de *amicus curiae* (peça 13).

A Assembleia Legislativa estadual reputou não estarem presentes os requisitos autorizadores de medida cautelar (peça 18).

A Advocacia-Geral da União afirmou que a lei potiguar foi editada com base na competência conferida aos estados-membros pelo art. 24, IX, da Constituição,³ sem contrariar norma geral editada pela União sobre o tema. Asseverou que o programa MP Residência con-

1 “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...]”

2 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

II – 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; [...]

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [...]”

3 “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar conjuntamente sobre: [...]

IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...]”

siste em atividade de caráter educativo e complementar ao ensino prestado por cursos de pós-graduação, a qual permite a alunos relacionar o conteúdo teórico com a prática ministerial e tem por finalidade desenvolvimento e formação prática de estudantes de pós-graduação do Rio Grande do Norte (peça 19).

O Governador do Estado defendeu a constitucionalidade da Lei Complementar 462/2012, na mesma linha da Advocacia-Geral da União (peça 21).

É o relatório.

2 MÉRITO

2.1 ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Há incompatibilidade, formal e material, da Lei Complementar 462, de 2 de janeiro de 2012, do Estado do Rio Grande do Norte, com a Constituição da República.

Embora o art. 8º preceitue expressamente que o residente “não terá vínculo empregatício de qualquer natureza com a instituição”,⁴ estabelece a lei verdadeira hipótese de prestação de serviço público, por bacharéis em Direito, ao Ministério Público estadual. Essa prestação não se coaduna com as formas constitucionais de admissão na administração pública, ou seja: (i) concurso público (art.

4 “Art. 8º O MP Residente não terá vínculo empregatício de qualquer natureza com a instituição, devendo, para o exercício do estágio ser observado o seguinte: [...]”

37, II); (ii) contratação temporária (art. 37, IX); e (iii) nomeação para cargo em comissão (art. 37, II, parte final).

Sob alegação de proporcionar a bacharéis em direito aprendizado de competências próprias da atividade profissional de membros do Ministério Público (art. 1º, § 1º), a lei potiguar escamoteia o exercício de função de assessoria pelo “residente”, o qual se submete a processo seletivo público (art. 2º), recebe “bolsa”, isto é, remuneração por trabalho (art. 12, inc. I), e cumpre jornada fixa de 6 horas diárias e 30 semanais (arts. 8º, inc. IV, e 18).

A instituição de programas de “residência jurídica” e semelhantes tem crescido nos últimos tempos, em órgãos das três esferas de governo, a maioria deles previstos em portarias, resoluções e normas dessa natureza. Criação desses programas, todavia, por ato legal ou infralegal, não encontra respaldo na ordem constitucional vigente, como se evidenciará.

2.2 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Consiste a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar 462/2012 na invasão, pelo Estado do Rio Grande do Norte, da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho, definida pelo art. 22, I, da Constituição da República.⁵

A competência legislativa relativa a Direito do Trabalho, o que naturalmente inclui normas concernentes a relações de trabalho, foi conferida à União pela Constituição de 1988. Não há, em caráter

⁵ Transcrito na nota 1.

nacional, lei complementar que autorize estados e o Distrito Federal a legislar sobre aspectos específicos da matéria, de acordo com o parágrafo único do art. 22 da Constituição.⁶

Repartição de competências é característica e tema essencial do estado federal. A definição constitucional de atribuições entre os entes da federação é pressuposto que permite a coexistência harmoniosa. A competência para disciplinar determinadas matérias – dada sua relevância ou generalidade de interesse – foi reservada à União, de forma privativa, e a Constituição conferiu a estados e ao Distrito Federal competências legislativas remanescentes.

A lei potiguar, ao dispor sobre instituição, funcionamento, remuneração, carga horária, atribuições, processo de admissão e desligamento pertinentes à residência jurídica, usurpou competência legislativa da União relativa a Direito do Trabalho.

O conceito de relação de trabalho é reconhecidamente fluido e amplo. Relações de emprego são espécies da relação de trabalho. Sobre a temática, explicam ARNALDO SÜSEKIND e AMAURI MASCARO NASCIMENTO:

O conceito de relação de trabalho é tão amplo, abrangendo todo contrato de atividade, que o fundamento da sua conceituação é a pessoa do trabalhador, qualquer que seja a modalidade do serviço prestado.

[...]

A relação de trabalho corresponde ao vínculo jurídico estipulado, expressa ou tacitamente, entre um trabalhador e uma

6 “Art. 22. [...]”

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

pessoa física ou jurídica, que o remunera pelos serviços prestados. Ela vincula dias pessoas, sendo que o sujeito da obrigação há de ser uma pessoa física, em relação a qual o contratante tem o direito subjetivo de exigir o trabalho ajustado.⁷

Nenhuma dificuldade existe em admitir que o trabalho profissional sob a forma de emprego ou contrato de trabalho é objeto do direito do trabalho.⁸

Tema como o suscitado nesta ação direta foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal em ocasiões anteriores. Declarou-se inconstitucionalidade de atos normativos estaduais que, como o questionado neste processo, abordavam aspectos pertinentes a Direito do Trabalho e a relações de trabalho, ante a competência exclusiva da União para disciplinar a matéria. Confirmam-se julgados que refletem esse entendimento:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 2.749, de 23 de junho de 1997, do Estado do Rio de Janeiro, e Decreto Regulamentar nº 23.591, de 13 de outubro de 1997. Revista íntima em funcionários *[sic]* de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços com sede ou filiais no Estado. Proibição. Matéria concernente a relações de trabalho. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Inconstitucionalidade por arrastamento, ou consequência lógico-jurídica, do decreto regulamentar. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal que disponha sobre proibição de revista íntima em

7 SÜSSEKIND, Arnaldo. *Curso de Direito do Trabalho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 150.

8 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho: história e teoria geral do Direito do Trabalho, relações individuais e coletivas do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 360.

empregados de estabelecimentos situados no respectivo território.⁹

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.562/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. MERCADO DE TRABALHO. DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. A Lei 11.562/2000, não obstante o louvável conteúdo material de combate à discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, incide em inconstitucionalidade formal, por invadir a competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Ação direta julgada procedente.¹⁰

Cumpra à União regulamentar validamente as normas de Direito do Trabalho. A lei, da qual emanarão aspectos que caracterizam a relação de trabalho, deve ser lei federal. Quanto à imprescindibilidade desta, ressalta corretamente FERNANDA DIAS MENEZES DE ALMEIDA:

Em numerosos artigos a Constituição cuida da questão do trabalho e do emprego, valendo lembrar, para ficar no plano das disposições principiológicas, que já o art. 1º inclui entre os fundamentos da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho (inciso IV), voltando ao tema o art. 170, que funda na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa a ordem econômica, e inclui, entre os princípios que esta há de observar, o da busca do pleno emprego.

Não obstante ser antiga a preocupação com esses temas, não se localiza, contudo, nas Constituições anteriores previsão da organização de um sistema nacional de emprego, cuja disciplina legislativa ora se atribuiu à União, por se tratar, como afirmado, de um sistema nacional.

9 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.947/RJ. Relator: Ministro CEZAR PELUSO. 5/5/2010, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 168, 9 set. 2010.

10 STF. Plenário. ADI 2.487/SC. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSAS. 20/8/2007, unânime. *DJe* 55, 27 mar. 2008.

[...]

Prevê agora a Constituição de 1988 entre os direitos fundamentais, de modo mais amplo, a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (art. 5º, XIII), o mesmo repetindo quanto ao exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (art. 170, parágrafo único). Será lei federal, no caso, a lei disciplinadora, na perspectiva de unificação das condições de exercício profissional no país.¹¹

No que se refere a competências legislativas da União, observa o Ministro CELSO DE MELLO ser incabível aos estados-membros exercer atribuição legislativa própria daquela, sem a lei complementar prevista no art. 22, parágrafo único:

Vê-se, portanto, que reside, no art. 22 da Carta Política, um núcleo material em que se concentra a discriminação constitucional de atribuições privativas da União Federal, tornadas inacessíveis, em virtude de cláusula de bloqueio, às demais pessoas estatais, ressalvada, unicamente, a hipótese de autorização excepcional para o Estado-membro legislar sobre pontos específicos concernentes às matérias reservadas, desde que formalizada essa delegação normativa em sede de lei complementar nacional.¹²

Não há lei complementar que autorize estados-membros a legislar sobre a matéria, tampouco o Estado do Rio Grande do Norte apresenta peculiaridade que justifique produção legislativa distinta

11 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentários ao artigo 22, XVI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 743.

12 STF. Medida cautelar na ADI 1.479/RS. Rel.: Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática. *DJ*, 2 ago. 1996.

dos demais. Tais circunstâncias afastam a especialização legislativa prevista no parágrafo único do art. 22 da Constituição do Brasil.¹³

A fim de acentuar a necessidade de lei federal que disponha a respeito do instituto da “residência jurídica” – conceito, atribuições, duração, abrangência, entre outros aspectos –, cabe apontar a existência de legislação federal relacionada à residência médica.

A residência médica, tipo mais conhecido no ordenamento jurídico vigente, encontra-se disciplinada pela Lei (federal) 6.932, de 7 de julho de 1981, atualizada pelas Leis 12.514, de 28 de outubro de 2011, e 12.871, de 22 de outubro de 2013. Nos termos do art. 1º da Lei 6.932/1981, “a Residência Médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação, destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por treinamento em serviço, funcionando sob a responsabilidade de instituições de saúde, universitárias ou não, sob a orientação de profissionais médicos de elevada qualificação ética e profissional”.

Além da criação por lei federal, que regulamenta suas especificações em todo território nacional, a residência médica consubstancia, ainda, modalidade de certificação das especialidades médicas no Brasil (art. 1º, § 3º, da Lei 6.932/1981).

A inconstitucionalidade formal da lei potiguar que institui o programa de residência jurídica é nítida, visto que a matéria é de interesse nacional, e a competência para sobre ela dispor cabe à União.

¹³ Transcrito na nota 6.

Por conseguinte, há inconstitucionalidade da Lei Complementar 462/2012, do Rio Grande do Norte.

2.3 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A Lei Complementar 462/2012, a pretexto de capacitar bacharéis em Direito e introduzi-los nas atividades do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, caracteriza hipótese velada de contratação por tempo determinado, sem observar os requisitos previstos no art. 37, IX, da Constituição da República.¹⁴

Não cabe falar em provimento de cargos ou empregos públicos, em afronta ao art. 37, II, da CR,¹⁵ porquanto tais cargos ou empregos não existem. O denominado “MP Residente”, com atuação no MPRN, após ser aprovado em seleção pública, passa a exercer atividades compatíveis com sua área de estágio e condição acadêmica (art. 9º), regulamentadas por ato do Procurador-Geral de Justiça (art. 10, V), por período determinado, não superior a dois anos, salvo no caso de pessoa com deficiência (art. 4º).

Estabelece a lei estadual, nitidamente, hipótese de contratação temporária para exercício de função típica de servidores e membros do MPRN ou, por via de consequência, de assessores desses agentes, atividades que, de regra, não devem ser realizadas por quem não possua vínculo com o poder público. Isso é o que

14 Transcrito na nota 2.

15 Transcrito na nota 2.

afirma, por exemplo, o seguinte julgado, que reflete o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art. 37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes.¹⁶

Acentuou o STF, contudo, que, para os fins do art. 37, IX, da CR, temporária é a **situação de necessidade pública**, não a **natureza da atividade**, de modo que “a contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si só, ao reconhecimento de inconstitucionalidade”, pois é “a necessidade circunstancial[,] agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente[, que] autoriza a contratação nos moldes do art. 37, IX, da Constituição da República.”¹⁷

À luz da Constituição, da doutrina e da jurisprudência da Suprema Corte, legitimação constitucional de contratação temporária para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público depende da conjugação dos seguintes requisitos: (i) previsão em lei; (ii) tempo determinado; (iii.a) existência de situação de necessidade temporária ou (iii.b) de excepcional interesse público, em ambos os casos, sem que seja possível ou recomendável realizar

16 STF. Plenário. ADI 2.987/SC. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 19/2/2004. *DJ*, 2 abr. 2004.

17 STF. Plenário. ADI 3.247/MA. Rel.: Min. CÂRMEN LÚCIA. 26/3/2014. *DJe*, 18 ago. 2014. No mesmo sentido: STF. Plenário. ADI 3.068/DF. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. Redator para acórdão: Min. EROS GRAU. 25/8/2004. *DJ*, 23 set. 2005.

concurso público para provimento de cargos efetivos.¹⁸ Segundo

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

A Constituição prevê que a lei (entende-se: federal, estadual, distrital ou municipal, conforme o caso) estabelecerá os casos de contratação para o atendimento de *necessidade temporária de excepcional interesse público* (art. 37, IX). Trata-se, aí, de ensejar suprimento de pessoal perante contingências que desgarrem da normalidade das situações e presumam admissões apenas provisórias, demandadas em circunstâncias incomuns, cujo atendimento reclama satisfação imediata e temporária (incompatível, portanto, com o regime normal de concursos). A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, *é temporária*, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo que não haveria cogitar do concurso público) ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato *suprimento temporário de uma necessidade* (neste sentido, “necessidade temporária”), *por não haver tempo hábil para realizar concurso*, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem de acobertar.¹⁹

Como bem advertiu o Min. MAURÍCIO CORRÊA: “o comando constitucional [do art. 37, IX,] não confere ao legislador ordinário ampla liberdade para enumerar os casos suscetíveis de contratação temporária.”²⁰

Cumprido, portanto, ao legislador, a par dos requisitos citados e em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, indicar, de forma expressa, excepcionalidade da situação de inte-

18 *Revista trimestral de jurisprudência*, v. 192, p. 808; v. 184, p. 49; v. 194, p. 842.

19 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 274.

20 STF. Plenário. ADI 890/DF. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 11/9/2003. *DJ*, 6 fev. 2004.

resse público e indispensabilidade da contratação temporária, como condições indispensáveis para afastamento da cláusula constitucional expressa da exigência de concurso público (art. 37, inc. II).²¹ A não ser assim, a possibilidade excepcional de contratação temporária serviria de pretexto fácil para burlar o preceito constitucional que impõe provimento de cargos mediante concurso público. É nesse sentido o correto comentário de HELY LOPES MEIRELLES:

Além dos servidores públicos concursados ou nomeados em comissão, a Constituição Federal permite que a União, os Estados, e os Municípios editem leis que estabeleçam “os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (CF, art. 37, IX). Obviamente, essas leis deverão atender aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Não podem prever hipóteses abrangentes e genéricas, nem deixar sem definição, ou em aberto, os casos de contratação. Dessa forma, só podem prever casos que efetivamente justifiquem a contratação. Esta, à evidência, somente poderá ser feita em processo seletivo quando o interesse público assim o permitir.²²

É, por essa razão, inconstitucional a lei potiguar, seja por consubstanciar espécie de contratação temporária, “não especificando a contingência fática que evidenciaria a situação emergencial”,²³ e afrontar o art. 37, IX, do texto constitucional, seja por violar a cláusula do concurso público inscrita no art. 37, II, da Constituição.²⁴

21 Transcrito na nota 2.

22 MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 440.

23 STF. Plenário. ADI 3.210/DF. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 11/11/2004. *DJ*, 3 dez. 2004.

24 Transcrito na nota 2.

Deve ser declarada inconstitucional, por violação aos arts. 22, I, e 37, II e IX, da Constituição da República, a Lei Complementar 462/2012, do Rio Grande do Norte.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria-Geral da República manifesta-se por procedência do pedido.

Brasília (DF), 2 de agosto de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/AMO-Par.PGR/WS/2.438/2017