



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PETIÇÃO INICIAL AJCONST/PGR Nº 39459/2021

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem, respeitosamente, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

contra a Lei Complementar 897, de 6.4.2018, do Estado do Espírito Santo, e a Resolução 303, de 13.9.2018, do Conselho da Procuradoria daquele Estado, que regulamentaram o programa Residência Jurídica, no âmbito daquela procuradoria.¹

¹ Acompanha a petição inicial cópia dos atos normativos impugnados, nos termos do art. 3º da Lei 9.868/1999, e do PA 1.17.000.000057/2021-99.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. OBJETO DA AÇÃO

Este é o teor dos diplomas normativos questionados:

Lei Complementar 897, de 6 de abril de 2018.

Art. 1º Fica instituído o Programa Residência Jurídica, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo – PGE, com vistas ao aperfeiçoamento profissional, realizado com o apoio da Escola Superior da PGE – ESPGE.

Art. 2º O Programa Residência Jurídica é destinado aos profissionais bacharéis em Direito que estejam cursando Especialização, Mestrado, Doutorado ou Pós-Doutorado, ou egressos de cursos de Graduação, há no máximo 5 (cinco) anos, e que estejam interessados em aprimorar o conhecimento adquirido, bem como desenvolver seus estudos e pesquisas que resultem em sugestões e respostas às ações das políticas públicas estaduais.

Art. 3º A Residência Jurídica comporta atividades teóricas (ensino) e práticas (extensão), no auxílio e assessoramento aos Procuradores do Estado no desempenho de suas atribuições institucionais.

Art. 4º O Programa de Residência Jurídica será organizado, fiscalizado e acompanhado pela Escola Superior da PGE – ESPGE, a quem caberá:

I – definir os programas de aperfeiçoamento profissional em conformidade com as áreas de atuação da PGE;

II – identificar as instituições de ensino com potencialidade para a formalização de parcerias;

III – definir as áreas de atuação dos residentes jurídicos nas rotinas de trabalho da PGE;

IV – selecionar os residentes jurídicos;

V – selecionar e supervisionar professores para ministrar aulas teóricas, cursos e treinamentos no contexto do Programa Residência Jurídica, que farão jus ao pagamento de hora-aula;

VI – elaborar os contratos de residência jurídica; e

VII – exercer outras atividades correlatas inerentes à sua finalidade.

Parágrafo único. O Regulamento do Programa Residência Jurídica será expedido pelo Conselho da Procuradoria.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 5º Fica instituída a Bolsa Residente Jurídico, a ser concedida mensalmente ao Residente Jurídico em regime especial de capacitação de 30 (trinta) horas semanais, dedicadas às atividades deste Programa, com duração de até 12 (doze) meses, prorrogáveis, uma vez, por igual período, nas seguintes categorias:

I – Bolsa Residente Jurídico Estudantil: destinada a estudantes matriculados em cursos de Pós-Graduação (Especialização, Mestrado, Doutorado ou Pós-Doutorado); e

II – Bolsa Residente Jurídico Profissional: destinada a profissionais egressos de curso de Graduação há, no máximo, 05 (cinco) anos.

§ 1º A concessão da Bolsa Residente Jurídico não gera qualquer vínculo entre os beneficiados e a Administração Pública Estadual.

§ 2º Fica vedada a concessão de Bolsa Residente Jurídico a servidor público.

Art. 6º Para celebrar o contrato de Residência Jurídica, o interessado deverá:

I – ser selecionado em processo seletivo;

II – ser graduado em formação em Direito;

III – estar regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, quando tratar-se de Bolsa Residente Jurídico Estudantil;

IV – ser egresso de curso de Graduação há, no máximo, 05 (cinco) anos, quando tratar-se de Bolsa Residente Jurídico Profissional.

Art. 7º O Contrato de Residência Jurídica deverá prever, dentre outras, as seguintes cláusulas:

I – a identificação da categoria de Bolsa Residente Jurídico à qual pertence o beneficiário;

II – a data de início e a prevista para o término da Residência;

III – o valor da bolsa a que fará jus o Residente Jurídico;

IV – a possibilidade da prorrogação do prazo de vigência;

V – as hipóteses de rescisão antecipada;

VI – direitos e deveres do Residente Jurídico.

§ 1º O contrato de Residência Jurídica será extinto nas seguintes hipóteses:

I – na categoria Bolsa Residente Jurídico Estudantil:

a) quando houver cessado o vínculo estudantil, de qualquer forma;

b) quando o Residente Jurídico não atender às expectativas do Programa;

c) a qualquer tempo, no interesse da Administração Pública; ou

d) a pedido do Residente Jurídico, com aviso prévio de 30 (trinta) dias, devidamente fundamentado;

II – na categoria Bolsa Residente Jurídico Profissional:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

- a) quando o Residente Jurídico não atender às expectativas do Programa;*
- b) a qualquer tempo, no interesse da Administração Pública; ou*
- c) a pedido do Residente Jurídico, com aviso prévio de 30 (trinta) dias, devidamente fundamentado.*

§ 2º Na hipótese do Residente Jurídico solicitar o desligamento sem aviso prévio, este não receberá a bolsa referente ao mês em que as atividades foram cessadas.

Art. 8º Os Residentes Jurídicos serão assistidos por Procuradores do Estado, aos quais caberão o acompanhamento e a supervisão técnica dos residentes jurídicos, sem prejuízo de outras atribuições fixadas no regulamento.

Art. 9º O Residente Jurídico tem obrigação de entregar, até seis meses após o término da residência, trabalho de pesquisa acadêmica, envolvendo estudo de caso, que comporá o acervo da biblioteca da PGE, ficando autorizada a sua publicação na Revista da PGE, após a devida aprovação pelo Conselho Editorial.

Art. 10. O Residente Jurídico poderá auxiliar os Procuradores do Estado no desempenho de suas atribuições, disciplinadas na Lei Complementar 88, de 26 de dezembro de 1996, sendo vedado atuar, isolada e diretamente, nas atividades finalísticas da PGE.

Art. 11. O Residente Jurídico estará sujeito às mesmas normas disciplinares e correicionais estabelecidas para os servidores públicos do Estado, inclusive ao impedimento de advogar contra a Fazenda Pública Estadual, durante a vigência do contrato.

Art. 12. Ao final da Residência, o Residente Jurídico receberá um Certificado de Aperfeiçoamento Profissional, em conformidade com o Programa definido pela ESPGE.

Art. 13. As despesas decorrentes da execução do Programa Residência Jurídica correrão por conta dos recursos orçamentários do Fundo de Modernização e Incentivo à Cobrança da Dívida Ativa e de Reestruturação Administrativa da Procuradoria-Geral do Estado – FUNCAD.

Parágrafo único. O Programa de Residência Jurídica será iniciado por meio de um Projeto-Piloto, cujo processo seletivo contemplará 30 (trinta) Bolsas de cada categoria, limitadas a um teto de 800 (oitocentos) Valores de Referência do Tesouro Estadual – VRTEs, podendo a quantidade de vagas ser ampliada por Decreto.

Resolução CPGE 303, de 13 de setembro de 2018.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 1º Esta Resolução regulamenta o Programa de Residência Jurídica no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo.

Art. 2º O Programa de Residência Jurídica tem por objetivo proporcionar conhecimento jurídico aos residentes jurídicos, desenvolver estudos que resultem em sugestões e respostas às ações das políticas públicas estaduais e promover a integração dos residentes às atividades práticas desenvolvidas pelos Procuradores do Estado na defesa dos interesses do Estado e da sociedade, sendo destinado:

I – a bacharéis em Direito que estejam cursando Especialização, Mestrado, Doutorado ou Pós-Doutorado;

II – a egressos de Cursos de Graduação há no máximo 5 (cinco) anos.

Art. 3º Os residentes jurídicos receberão bolsa-auxílio mensal, de acordo com a categoria ocupada pelo beneficiário.

§ 1º A Bolsa Residente Jurídico Profissional, destinada a profissionais egressos de curso de Graduação há no máximo 05 (cinco) anos, terá o valor de 650 (seiscentos e cinquenta) VRTE's.

§ 2º A Bolsa Residente Jurídico Estudantil, destinada a estudantes matriculados em cursos de Pós-Graduação, terá valores distintos conforme a vinculação do residente a cursos de Especialização, Mestrado, Doutorado ou Pós-Doutorado, observada a seguinte gradação:

I – residentes matriculados em Cursos de Especialização: 650 (seiscentos e cinquenta) VRTE's;

II – residentes matriculados em Cursos de Mestrado: 750 (setecentos e cinquenta) VRTE's;

III – residentes matriculados em cursos de Doutorado e Pós-Doutorado: 800 (oitocentos) VRTE's.

Art. 4º O residente poderá permanecer no Programa por 12 (doze) meses, prorrogáveis, uma única vez, por igual período.

TÍTULO II – DA ADMISSÃO DOS RESIDENTES NO PROGRAMA

Art. 5º Os residentes jurídicos serão admitidos mediante exame de seleção, a ser aplicado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado – ESPGE, que consistirá na realização de provas objetiva e/ou discursiva.

Art. 6º O exame de seleção será regido por edital no qual constará o número de vagas oferecidas por categoria, o conteúdo programático que será objeto de avaliação e a banca responsável pelo Exame de Seleção.

Art. 7º Os candidatos às Bolsas Residente Jurídico Profissional e Estudantil se submeterão, indistintamente, às provas objetiva e/ou discursiva.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Art. 8º Os aprovados serão contratados com observância da ordem de classificação, mas a sua designação para atuação no âmbito da PGE/ES atenderá exclusivamente ao interesse da Administração.

TÍTULO III – DAS ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS

Art. 9º A Residência Jurídica comporta atividades teóricas e práticas.

Art. 10. As atividades teóricas consistem na submissão dos residentes a aulas e palestras realizadas pela ESPGE e ao desenvolvimento de pesquisa acadêmica.

Parágrafo único. As atividades teóricas dos residentes jurídicos localizados na Procuradoria da Capital Federal serão definidas pela respectiva Chefia, com o auxílio da ESPGE.

Art. 11. As atividades práticas consistem no assessoramento dos Procuradores do Estado aos quais forem designados, que figurarão como supervisores, mediante realização de pesquisas de legislação, doutrina e jurisprudência, e auxílio na elaboração de minutas de ofícios, relatórios, boletins e outras peças referentes às atribuições da Procuradoria-Geral do Estado.

Parágrafo único. A vinculação dos residentes jurídicos deverá atender, prioritariamente, os Procuradores do Estado em atuação nas Procuradorias Setoriais.

SEÇÃO I – DAS ATIVIDADES DE ENSINO E PESQUISA

Art. 12. As atividades de ensino e pesquisa realizadas pela ESPGE seguirão programas de aperfeiçoamento profissional a serem desenvolvidos em conformidade com as áreas de atuação da PGE/ES.

Art. 13. As aulas e palestras que compõem a atividade de ensino serão realizadas em dias e horários divulgados com a devida antecedência pela ESPGE.

Art. 14. O residente jurídico deverá elaborar e entregar, até o término da residência, trabalho científico, na forma de artigo, abrangendo a sua área de atuação na PGE/ES, o qual deverá ser escrito sob a orientação dos Procuradores supervisores para as atividades de extensão.

§ 1º No caso de impossibilidade ou impedimento dos Procuradores supervisores, a orientação do residente jurídico deverá ser designada a outro Procurador, observado o parágrafo único do art. 8º desta Resolução e a lista de antiguidade da carreira, ou, na falta deste, a um dos Procuradores que compõem o corpo docente da ESPGE.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

§ 2º O artigo elaborado comporá o acervo da Biblioteca da PGE, ficando autorizada a sua publicação na Revista da PGE após a devida aprovação pelo Conselho Editorial.

Art. 15. A atividade de pesquisa desenvolvida pelos residentes que estiverem cursando Especialização, Mestrado, Doutorado ou Pós-doutorado poderá ser substituída, a critério da Administração e caso haja interesse dos residentes jurídicos, pela sua participação em projeto de pesquisa desenvolvido por membros do corpo docente da ESPGE.

§ 1º Os projetos de pesquisa deverão versar sobre temas previamente estabelecidos pelo Conselho da Procuradoria-Geral do Estado, tendo em vista o interesse da PGE/ES no desenvolvimento de capacitação profissional no âmbito da Procuradoria e de material de consulta e modelos de peças para utilização pelos Procuradores do Estado.

§ 2º Os integrantes do corpo docente que tiverem interesse em realizar pesquisa relacionada aos temas divulgados nos termos do parágrafo anterior deverão elaborar os projetos de pesquisa respectivos, que serão submetidos à avaliação conjunta da ESPGE e do Procurador-Geral do Estado.

§ 3º O deferimento das propostas deverá ter em consideração, dentre outros critérios:

- I – a disponibilidade de residentes vinculados a Cursos de Especialização, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado;
- II – a relevância do tema para o desenvolvimento das atividades profissionais dos Procuradores do Estado;
- III – a atratividade das entregas oferecidas, o desenvolvimento de capacitação profissional no âmbito da Procuradoria e a confecção de material de consulta e modelos de peças para utilização pelos Procuradores do Estado;
- IV – a formação acadêmica e a experiência profissional dos proponentes.

§ 4º Aprovada a pesquisa, poderá(ão) ser disponibilizado(s) para a sua realização mais de um residente vinculado a programas de Especialização, Mestrado, Doutorado ou Pós-Doutorado, desde que justificado pelo proponente.

§ 5º Havendo interesse dos pesquisadores, a pesquisa poderá ser registrada, mediante celebração de convênio, junto às instituições de ensino a que se encontram vinculados.

§ 6º As atividades de pesquisa deverão ser realizadas fora dos horários definidos no artigo 18 desta Resolução.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Art. 16. Os Procuradores do Estado engajados nas atividades de ensino e pesquisa serão remunerados por horas-aula, à razão de 80 (oitenta) VRTE's por hora-aula.

§ 1º Os Procuradores do Estado que tiverem interesse em ministrar aulas e orientar atividades de pesquisa deverão solicitar à ESPGE a sua inclusão no corpo docente, observando as suas respectivas áreas de formação acadêmica e/ou experiência profissional.

§ 2º A oferta de cursos e palestras pela ESPGE deverá observar a alternância do quadro do corpo docente.

§3º Havendo necessidade, poderão ser contratados, mediante decisão fundamentada, docentes que não integrem os quadros da PGE/ES.

§ 4º Além das aulas ministradas, também haverá remuneração:

I – em até 20 (vinte) horas-aula, observada a periodicidade da capacitação e a complexidade do tema, pela atividade corresponde à elaboração dos cursos e palestras desenvolvidos nos termos do artigo 13, conforme critérios a serem definidos pela ESPGE;

II – em 4 (quatro) horas-aula ao mês por cada orientando, pela atividade corresponde à orientação dos artigos referidos no artigo 14, desde que comprovada, mediante apresentação de relatório de pesquisa, a realização de pelo menos 1 (um) encontro mensal entre orientador e orientando;

III – em 4 (quatro) horas-aulas ao mês por cada orientando, pela atividade correspondente à orientação da pesquisa referida no artigo 15, desde que comprovada, mediante apresentação de relatório de pesquisa, a realização de pelo menos 2 (dois) encontros mensais entre orientador e orientando.

SEÇÃO II – DAS ATIVIDADES DE EXTENSÃO

Art. 17. O Programa de Residência jurídica também comporta atividades práticas consistentes no assessoramento dos Procuradores do Estado aos quais os residentes forem designados, que figurarão como supervisores, mediante realização de pesquisas de legislação, doutrina e jurisprudência, e auxílio na elaboração de minutas de ofícios, relatórios, boletins e outras peças referentes às atribuições da Procuradoria-Geral do Estado.

Art. 18. Cada residente jurídico deverá cumprir uma carga semanal de 30 (trinta) horas, sendo 6 (seis) horas diárias, nas quais serão realizadas as atividades práticas referidas no parágrafo anterior.

§ 1º Os residentes jurídicos exercerão suas atividades práticas nas dependências da PGE/ES.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 2º Os horários para desempenho dessas atividades serão definidos pelos Procuradores do Estado supervisores e comunicados à ESPGE para acompanhamento.

§ 3º É vedada a utilização do residente jurídico em atividades administrativas das Procuradorias Setoriais.

§ 4º Os residentes jurídicos não poderão assinar pareceres ou peças processuais em conjunto com os Procuradores do Estado supervisores.

TÍTULO IV – DO DESLIGAMENTO

Art. 19. Serão desligados do Programa os residentes que:

I – não mantiverem a frequência exigida;

II – tiverem desempenho ou aproveitamento insuficiente;

III – tiverem conduta ou praticarem ato incompatível com o zelo e a disciplina;

IV – descumprirem a presente Resolução e as demais normas que lhes sejam aplicáveis.

Art. 20. Será desligado do programa, por aplicação do disposto no inciso I do artigo precedente, o residente que apresentar seis ou mais faltas injustificadas dentro de um mês.

Parágrafo único – Os dias de ausência injustificada serão descontados proporcionalmente no valor da bolsa-auxílio.

Art. 21. A verificação, em concreto, das hipóteses do art. 19 será iniciada por provocação escrita e fundamentada de qualquer dos Procuradores do Estado supervisores, que será encaminhada à avaliação do Procurador-Geral do Estado, a quem competirá decidir, conforme a gravidade da conduta, ou pelo desligamento imediato do residente, ou por seu aproveitamento sob a orientação de outros Procuradores do Estado.

Art. 22. O residente jurídico que for desligado na forma do art. 19 não poderá retornar ao Programa, ainda que mediante novo processo seletivo.

TÍTULO V – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. A concessão da Bolsa Residente Jurídico não gera qualquer vínculo entre os beneficiados e a Administração Pública Estadual.

Art. 24. Os casos omissos serão resolvidos pelo Procurador-Geral do Estado.

Art. 25. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme se demonstrará, os diplomas normativos afrontam o **art. 37, II e IX** (princípio do concurso público e exigência de excepcional interesse



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

público, para fins de contratação temporária pela administração pública); e o art. 39, § 2º (criação de escolas de governo vinculada à formação e ao aperfeiçoamento de servidores públicos), da Constituição Federal.

2. BREVE RESUMO DO QUADRO NORMATIVO IMPUGNADO

O Programa de Residência Jurídica (PRJ) da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo foi instituído com o objetivo de *“proporcionar conhecimento jurídico aos residentes jurídicos, desenvolver estudos que resultem em sugestões e respostas às ações das políticas públicas estaduais e promover a integração dos residentes às atividades práticas desenvolvidas pelos Procuradores do Estado na defesa dos interesses do Estado e da sociedade”* (art. 2º da Resolução CPGE 303/2018).

Selecionados por meio de prova escrita (art. 5º da Resolução CPGE 303/2018), os alunos-residentes cumprem uma carga horária de trinta horas semanais, pelo período de 12 meses, prorrogáveis por igual período (art. 5º da Lei Complementar 897/2018).

Há duas categorias de bolsistas: residente jurídico estudantil, constituída por estudantes matriculados em cursos de pós-graduação (especialização, mestrado, doutorado ou pós-doutorado); e residente jurídico



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

profissional, composta por profissionais egressos de curso de graduação há, no máximo, 05 (cinco) anos.

Segundo o art. 8º da Lei Complementar 897/2018, os residentes são *“assistidos por Procuradores do Estado, aos quais caberão o acompanhamento e a supervisão técnica dos residentes jurídicos, sem prejuízo de outras atribuições fixadas no regulamento”*. Mais adiante, o art. 10 dispõe que *“o Residente Jurídico poderá auxiliar os Procuradores do Estado no desempenho de suas atribuições, disciplinadas na Lei Complementar 88, de 26 de dezembro de 1996, sendo vedado atuar, isolada e diretamente, nas atividades finalísticas da PGE”*.

Conforme o art. 4º da Lei Complementar 897/2018, incumbe à Escola Superior da PGE – ESPGE a tarefa de organizar, fiscalizar e acompanhar o Programa de Residência Jurídica.

Comumente denominados de “residência jurídica”, programas de aperfeiçoamento profissional voltados a bacharéis em Direito no âmbito de órgãos públicos têm se tornado prática recorrente em diversas unidades federadas.

Esse tipo de atividade não é, *a priori*, inconstitucional, quando organizada sob a forma de estágio profissional de pós-graduação, voltado à



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

formação profissional e à preparação de estudantes de ensino superior para atuar em carreiras jurídicas da administração pública.

Nessa direção, aliás, decidiu o Supremo Tribunal Federal no recente julgamento da ADI 5.752/SC (Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* 238, de 30.10.2019), em que se afirmou a constitucionalidade de lei do Estado de Santa Catarina que criou estágio para estudantes de pós-graduação no Ministério Público daquela unidade federada. Observou o Relator, Ministro Luiz Fux, no voto-condutor do acórdão:

(...) não é possível supor (...) a impossibilidade de desenvolvimento de programas de estágio especificamente voltados para estudantes de pós-graduação.

Na esfera dos cursos de Direito, mais especificamente, parece claro que a multiplicidade de carreiras que se apresentam como opção viável ao bacharel, muitas das quais exigem o desenvolvimento de competências acentuadamente distintas umas das outras, torna quase mandatória a especialização ulterior à graduação, seja para o desempenho de atividades no setor privado, seja para o aprimoramento das capacidades do indivíduo no exercício de funções públicas.

Ressaltou, ainda, que “o programa de residência jurídica tem potencial de oferecer um aprendizado particularizado aos futuros ocupantes de cargos públicos, incrementado por esta via a qualidade no desempenho das suas futuras funções” (p. 29 do acórdão).

Embora seja legítimo que órgãos públicos implementem programas de capacitação profissional para estudantes de pós-graduação da área



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

jurídica, há, em contrapartida, um dever especial de que tais iniciativas se pautem na estrita observância dos delineamentos traçados pelo constituinte, o que não ocorre no caso do PRJ instituído pela PGE/ES.

3. OFENSA AO ART. 39, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO

A preocupação com a modernização e a eficiência administrativa, assim como com a profissionalização dos seus quadros funcionais, levou o constituinte derivado a inserir, no bojo da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional 19/1998, a determinação de manutenção das chamadas *escolas de governo* no âmbito da administração pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Amparadas pelo art. 39, § 2º, da Constituição Federal, referidas escolas foram idealizadas para o aperfeiçoamento, a profissionalização e o treinamento permanente dos servidores públicos, por meio de cursos a eles dirigidos, razão pela qual se estatuiu preceito constitucional segundo o qual constitui “*a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira*”.

Acerca das razões que nortearam a promulgação do preceito constitucional, suas finalidades e a relação com o desenvolvimento e a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

avaliação funcional de desempenho dos servidores públicos, Carlos Bastide Horbach observa:

Um dos grandes postulados da reforma administrativa promovida pela EC n. 19/98 foi a profissionalização do servidor público. Nos documentos iniciais da reforma essa preocupação é evidente, afirmando-se que “o servidor terá o seu desenvolvimento profissional estimulado: serão implementados programas de treinamento em massa e sistemas de promoção do servidor vinculados a cursos de aperfeiçoamento” (BRASIL, A reforma do aparelho do Estado e as mudanças constitucionais, p. 11).

(...) É fato que a instituição das escolas é um dever da União, dos Estados e do Distrito Federal – já que a Constituição utiliza expressamente o verbo “instituirão” – e que a participação em seus cursos é de modo explícito indicada como pressuposto da promoção. Entretanto, seria no mínimo iníquo fazer com que eventual desídia do administrador em instituir tais escolas acarretasse um obstáculo intransponível à promoção dos servidores, tornando o próprio ente federado responsável pelo implemento de uma condição de um direito de terceiro. Desse modo, mais correto afirmar que, enquanto não instituídas as escolas e enquanto não oferecidos os cursos, o regime de promoções se mantém inalterado, sendo viável a progressão dos servidores, de acordo com as diferentes leis de regência das distintas carreiras.

Por fim, resta assinalar que o dispositivo em comento se coloca num contexto maior de alteração dos padrões de tratamento do servidor. O próprio Ministério de Administração e Reforma do Estado, o MARE, afirmava, quando da tramitação do projeto que viria a se converter na EC n. 19/1998, que seu objetivo era “profissionalizar o servidor, com treinamento permanente, avaliação de desempenho e participação em programas de melhoria contínua dos processos de trabalho”. Assim, não se pode negar que a instituição das escolas está associada, por óbvio, à avaliação periódica de desempenho que veio a ser inserida no inciso III do § 1º do art. 41 da CF, sendo correto dizer que seria ilegítima a instituição dessa avaliação sem que o ente federado tenha dado ao servidor condições de formação e aperfeiçoamento por meio de cursos promovidos pelas escolas de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

governo ou mesmo por entidades conveniadas ou contratadas, na forma do § 2º do art. 39.²

Consoante os delineamentos traçados pelo constituinte reformador, há de se reconhecer que a finalidade precípua das escolas de governo é a de assegurar formação, especialização, desenvolvimento profissional e aprimoramento de servidores públicos, ou seja, de pessoas que mantêm vínculo funcional com a administração.

Não por outra razão, ao dispor sobre a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal, o Decreto 5.707, de 23.2.2006, incumbiu as escolas de governo de desenvolverem ações prioritariamente voltadas aos servidores públicos:

Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

A mesma diretriz foi mantida pelo Decreto 9.991/2019 – sucessor do Decreto 5.707/2006 –, que inseriu as escolas de governo federais no contexto da “Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP)”, tendo esta por

2 HORBACH, Carlos Bastide. Comentário ao art. 39. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013. p. 939-940.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

meta básica o *“desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”* (art. 1º).

Por outro lado, no que toca às diretrizes educacionais para a oferta de pós-graduação *lato sensu*, a Resolução 1, de 6.4.2018, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, definiu os cursos de especialização do sistema federal de ensino como *“programas de nível superior, de educação continuada, com os objetivos de complementar a formação acadêmica, atualizar, incorporar competências técnicas e desenvolver novos perfis profissionais, com vistas ao aprimoramento da atuação no mundo do trabalho e ao atendimento de demandas por profissionais tecnicamente mais qualificados para o setor público, as empresas e as organizações do terceiro setor, tendo em vista o desenvolvimento do país”* (art. 1º).

O art. 2º, III, daquele ato previu a possibilidade de referidos cursos serem ofertados por escolas de governo criadas e mantidas por instituições públicas, desde que para formação continuada de servidores públicos, devendo as escolas obter o devido credenciamento perante o MEC.

Em se tratando de escolas de governo integrantes da administração pública estadual, firmou-se o entendimento de que o credenciamento há de ser obtido perante as autoridades competentes estaduais, notadamente, o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Conselho Estadual de Educação, observadas as diretrizes gerais estabelecidas pelo CNE (conforme Parecer CNE/CES 134/2008).³

O regimento interno da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado (ESPGE), veiculado por meio da Resolução CPGE 242/2011, disciplina a atribuição de *“organização, coordenação e a realização de cursos, simpósios, seminários, palestras e atividades afins, visando ao aprimoramento, atualização e integração dos Procuradores do Estado do Espírito Santo”*.

A partir de 2020, a Escola Superior da PGE/ES obteve credenciamento junto ao Conselho Estadual de Educação daquela unidade federada para, inclusive, ministrar curso de pós-graduação (*Lato Sensu*) em Direito do Estado e Advocacia Pública.⁴

Todavia, a despeito de estar credenciada e autorizada perante o sistema estadual de ensino, a conclusão é a de que, ao instituir o seu Programa de Residência Jurídica por meio dos atos questionados nesta ADI, a PGE/ES acabou por se afastar dos condicionamentos impostos às escolas de governo pelo art. 39, § 2º, da CF.

3 Nos termos do art. 30, parágrafo único, do Decreto 9.235, de 15.12.2017, as escolas de governo dos sistemas estaduais e distrital de ensino devem solicitar junto ao MEC o credenciamento para oferta de pós-graduação *lato sensu* **apenas** quando se tratar da modalidade **ensino a distância**.

4 Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Not%C3%ADcia/escola-superior-da-pge-e-autorizada-a-oferecer-pos-graduacao>. Acesso em: 5.2.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Do cotejo das disposições da lei e da resolução questionadas, verifica-se que o PRJ, ao permitir a contratação de pessoas sem vínculo acadêmico com nenhuma instituição de ensino superior, desvirtua os fins de aprendizagem e formação acadêmica.

Além disso, a residência jurídica constitui atividade cujo escopo principal foge dos objetivos de aperfeiçoamento profissional e de formação continuada de servidores públicos estaduais, pois direcionado precipuamente ao público externo à PGE/ES, isto é, a bacharéis em Direito sem vínculo com o órgão.

Por utilizar escola de governo da administração pública estadual como meio essencialmente voltado à formação e ao desenvolvimento acadêmico de pessoas que não se encontram investidas em cargo público efetivo nem têm vínculo com a administração, a Lei Complementar 897/2018 e a Resolução 303/2018, nos pontos em atribuem tal atividade à ESPGE, desvirtuam o comando contido no art. 39, § 2º, da Constituição Federal, advindo daí a sua inconstitucionalidade.

4. OFENSA AO ART. 37, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO

Os diplomas questionados padecem de inconstitucionalidade, ainda, por ofensa ao art. 37, II e IX, da CF. Nessa perspectiva, ao oferecerem



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atividade acadêmica com viés preponderantemente prático a pessoas estranhas aos quadros da administração pública estadual, acabam por permitir que desempenhem funções típicas de servidores ocupantes de cargo efetivo ou em comissão da PGE/ES, atividades essas que, em regra, não podem ser realizadas por quem não tenha vínculo com o poder público.

No ponto, a relação de atividades atribuídas aos alunos-residentes a título de *“atividades práticas”* inclui *“assessoramento dos Procuradores do Estado aos quais forem designados, que figurarão como supervisores, mediante realização de pesquisas de legislação, doutrina e jurisprudência, e auxílio na elaboração de minutas de ofícios, relatórios, boletins e outras peças referentes às atribuições da Procuradoria-Geral do Estado”* (art. 11 da Resolução 303/2018).

Trata-se de funções de apoio técnico à atividade-fim de membros da PGE, as quais se encontram abrangidas por atribuições de cargos efetivos e comissionados do órgão. Assim, a atividade de *“assessoramento”* somente pode ser desempenhada por servidores efetivos ou comissionados, os quais se vinculam à administração pública por tempo indeterminado, na forma do art. 37, II, da CF.

Como dito anteriormente, o art. 5º da Lei Complementar 897/2018 prevê duas categorias de bolsistas: residente jurídico estudantil, para estudantes matriculados em cursos de especialização, mestrado, doutorado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ou pós-doutorado; e residente jurídico profissional, constituída por profissionais egressos de curso de graduação há, no máximo, 5 (cinco) anos.

Pois bem. No julgamento da ADI 5.752/SC (Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* 238, de 30.10.2019), afirmou-se a constitucionalidade de lei que criou estágio para estudantes de pós-graduação no Ministério Público daquela unidade federada, dada a finalidade de estabelecer *“intercâmbio de conhecimentos entre residentes e seus respectivos supervisores, mercê de a inclusão de estudantes de pós-graduação no cotidiano da Administração Pública ser possível fator de oxigenação em relação aos sempre cambiantes debates acadêmicos”* (p. 29 do acórdão). *Contrario sensu*, a contratação de bacharéis em direito sem vínculo com nenhuma instituição de ensino superior esvazia tal finalidade.

Sob o pretexto de capacitar profissionalmente bacharéis em Direito e introduzi-los nas atividades diárias da advocacia pública, a norma estadual sob testilha acaba por estabelecer verdadeira hipótese de contratação transitória de pessoal na administração pública, de modo incompatível com as formas constitucionais vigentes – ou seja, por concurso público para cargo efetivo (art. 37, II) ou mediante processo seletivo simplificado de contratação por tempo determinado por *necessidade de excepcional interesse público expressamente estabelecida em lei* (art. 37, IX).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A legitimação constitucional da contratação temporária demanda o atendimento de uma necessidade de excepcional interesse público, a qual há de estar prevista em lei – nos termos do art. 37, IX, da CF –, sem que seja possível ou recomendável realizar concurso público para provimento de cargos efetivos (nesse sentido: ADI 3.210/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 3.12.2004).

A respeito de tal modalidade de contratação, observa 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.⁵

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 274.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Destaca-se, ainda, a doutrina 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.⁶

Cumpra ao *legislador ordinário*, a par dos requisitos citados e em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, indicar, de forma expressa, a excepcionalidade da situação de interesse público e a indispensabilidade da contratação temporária, como *condições* para o afastamento da exigência imposta pela cláusula do concurso público.

Consoante advertiu o Ministro Maurício Corrêa na ADI 890/DF, “o comando constitucional não confere ao legislador ordinário ampla liberdade para enumerar os casos suscetíveis de contratação temporária” (DJ de 6.2.2004).

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 440.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A não ser assim, a excepcional possibilidade de contratação temporária serviria de pretexto para burlar o preceito constitucional de provimento de cargos mediante concurso público.

Diante de tal panorama, ao implementar uma nova espécie de prestação de serviços em caráter temporário, sem que haja uma contingência fática legalmente prevista a evidenciar a situação emergencial, configura-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar 897/2018, e da Resolução CPGE 303/2018 nas partes em que previram a contratação de “*residente jurídico profissional*”, e do art. 11 da Resolução CPGE 303/2018, também por ofensa ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal.

5. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre da circunstância de que, enquanto não suspenso o ato impugnado, será possível a adesão de novos “*residentes jurídicos profissionais*” recentemente aprovados



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

no exame de seleção promovido por meio do Edital publicado no dia 24.11.2020,⁷ cujo resultado foi divulgado no sítio da PGE.⁸

Dessa forma, além do sinal do bom direito evidenciado pelos próprios fundamentos constitucionais em que se apoia esta ação direta, há premência em que esta Corte conceda medida cautelar para determinar a imediata suspensão dos efeitos da Lei Complementar 897/2018 e da Resolução 303/2018 da CPGE/ES, na parte em que permite a contratação de residentes jurídicos profissionais.

6. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que esse Supremo Tribunal conceda medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas, para os fins expostos e nos termos do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Em seguida, que se colham as informações da Assembleia Legislativa, do Governador e da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º,

7 Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/docs/Editais%20ESPGE/Resid%C3%Aancia%20-%20sele%C3%A7%C3%A3o%202020/edital%202020.pdf>. Acesso em: 4.2.2021.

8 Disponível em: <https://pge.es.gov.br/Media/pge/docs/ESPGE/Resid%C3%Aancia%20Jur%C3%ADdica/Resultado%20final%202020/Resultado%20final%20homologado%20RJ%202021.pdf>. Acesso em: 4.2.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, que se julgue procedente o pedido para que:

- a) seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar 897/2018, do Estado do Espírito Santo, e da Resolução CPGE 303/2018, nas partes em que previram a coordenação do programa residência jurídica pela Escola Superior da PGE (ESPGE);
- b) seja declarada a inconstitucionalidade da contratação de “residente jurídico profissional”, por meio da Escola Superior da PGE (ESPGE);
- c) seja declarada a inconstitucionalidade do art. 11 da referida Resolução.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ATM