

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

RELATOR: Maria Ester Henriques Tavares

REQUERENTE: Conselho Nacional do Ministério Público

REQUERIDO: Ministério Público de São Paulo

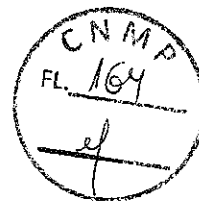
EMENTA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. ESTÁGIO DE DIREITO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. EDUCAÇÃO. CONFLITO APARENTE DE NORMAS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ARTIGO 24, §4º, DA CF. LEI 11.788/2008. ESTABELECIMENTO DE REGRAS GERAIS. OBRIGATORIEDADE DE CUMPRIMENTO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO RESOLUÇÃO CNMP Nº42/09. PROCEDÊNCIA.

1. Inexistência de afronta à Súmula Vinculante nº10, porquanto não houve declaração de inconstitucionalidade. Tratou-se de conflito aparente de normas, em face da competência concorrente da União e dos Estados, no tocante à definição do estágio de estudantes no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, cujo controle é admitido no artigo 130-A da CF.

2. É competência privativa da União estabelecer as diretrizes da educação nacional. Segundo a Lei 11.788/2008 estágio é ato educativo escolar supervisionado e faz parte do projeto pedagógico do curso. Por esta razão, apenas os estudantes graduandos é que podem ser considerados estagiários de direito, no âmbito do Ministério Público Brasileiro.

3. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária. Inteligência do artigo 24, §4º da



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

Constituição Federal. Revogação das disposições esparsas em contrário. Prevalência das disposições gerais da Lei editada pela União.

4. Resolução CNMP nº42. Regulamentação do estágio no âmbito do Ministério Público Brasileiro. Poder normativo primário dos Conselhos Nacionais. Precedente do Supremo Tribunal Federal na ADC nº12-MC/DF. Obrigatoriedade de cumprimento por todas as unidades do *parquet*.

5. O Ministério Público de São Paulo está desrespeitando as disposições da Lei 11.788 e da Resolução CNMP nº42, porquanto não está firmando convênios com as Instituições de Ensino (propiciando o controle de matrícula e frequência do educando); não está firmando termos de compromisso com os estagiários aprovados em sua seleção; não está contratando seguro contra acidentes; não está adotando o prazo máximo de 02 anos para os contratos de estágio; não está considerando o término do contrato de estágio, após a conclusão do curso de direito por parte do estudante; e está considerando o período de estágio como tempo de serviço público para todos os fins e para contagem de atividade jurídica, em manifesto confronto com a Constituição Federal (quanto às hipóteses de inserção no serviço público), legislação previdenciária (quanto às hipóteses de contagem de tempo de serviço e recolhimento das contribuições devidas), com a Lei 11.788/08 (quanto à inexistência de vínculo empregatício do estágio e seus efeitos) e com a Resolução CNMP nº40 (quanto a vedação da contagem de tempo de estágio para fins de atividade jurídica).

6. A lei 11.788/08, que estabeleceu regras gerais sobre o estágio em âmbito nacional, dentro da competência concorrente da União, considera a



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

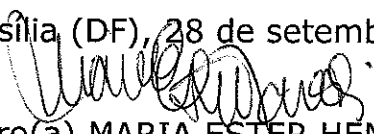
graduação como hipótese de término do contrato de estágio.

7. Procedência do pedido para determinar ao Ministério Público de São Paulo que, no prazo de 60 (sessenta) dias, firme Convênios com as Instituições de Ensino (propiciando o controle de matrícula e freqüência do educando), contratando os estagiários aprovados em seleção interna, apenas através de Termos de Compromisso; contrate seguro contra acidentes para seus estagiários; adote um prazo máximo de duração do contrato de estágio de 02 anos, improrrogáveis, salvo no caso de portadores de deficiência e, dentro do prazo de 01 (um) ano, edite ato normativo de acordo com as disposições da Resolução CNMP nº42 e adequado aos ditames da lei 11.788/08 e rescinda os contratos de estágio de estudantes que já concluíram o curso de direito, desligando-os dos quadros da Instituição, desconsiderando o período de estágio como tempo de serviço público para fins de direito e para fins de contagem da atividade jurídica.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os Conselheiros do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, por maioria, pela procedência do pedido, nos termos do voto da relatora.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2010.


Conselheiro(a) MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES
Relatora



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

RELATÓRIO

Conselheira **MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES**

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo, objetivando analisar a adequação, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, do programa de estágio a estudantes, em conformidade com as disposições gerais da Resolução CNMP nº42/2009 e da Lei 11.788/2008.

O presente procedimento foi instaurado por despacho do Conselheiro Cláudio Barros, proferido nos autos do Processo nº0.00.000.000059/2009-44, que desmembrou as informações solicitadas através do Ofício-Circular nº006/2009/NAD-SG/CNMP a cada ramo do Ministério Público Brasileiro.

Com a finalidade de melhor instruir os autos e verificar a adequação do Ministério Público de São Paulo aos requisitos da Resolução CNMP nº42, foram solicitadas informações à Procuradoria-Geral de Justiça Paulista, além do encaminhamento dos seguintes dados:

Uma assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no final do texto.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

1. Relação de Estagiários, classificando-os em obrigatório, não-obrigatório ou voluntário, com indicação do tempo de contrato, jornada de atividade e se possuem seguro contra acidentes pessoais, nos termos do artigo 9º, inciso III da Resolução CNMP nº42/2009.
2. Indicação da instituição de ensino a que cada estagiário está vinculado e área de formação do estudante, com o encaminhamento de cópia dos Convênios firmados, nos termos do artigo 7º da Resolução CNMP nº42/2009.
3. Cópia dos termos de compromisso firmados entre o Ministério Público, a Instituição de Ensino conveniada e o educando ou com seu representante ou assistente legal.
4. Quantidade de estagiários por membros ou servidores, responsáveis por sua supervisão ou orientação, informando, ainda, sobre o respeito aos limites estabelecidos no artigo 11 da Resolução CNMP nº42/2009.
5. Cópia dos Atos Administrativos regulamentando o processo de credenciamento dos estudantes, nos termos do artigo 18 da Resolução CNMP nº42/2009.
6. Indicar, se for o caso, a existência de parentesco dos estagiários com membros ou servidores investidos em cargo de direção, chefia ou assessoramento, que lhe seja cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, e que esteja a ele subordinado, sob orientação ou supervisão.

Os dados solicitados foram encaminhados, com as observações que a Procuradoria-Geral de Justiça paulista entendeu pertinentes, juntamente com cópia do

Uma assinatura manuscrita em tinta preta, localizada na base do texto.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

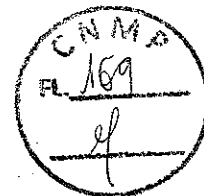
Ato nº621/2009, que disciplina o credenciamento dos estagiários naquela unidade do parquet.

Às fls. 14, consta ofício do Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, que encaminha manifestação de sua assessoria jurídica, defendendo a não aplicação das disposições da Resolução CNMP nº42 aos estágios não-obrigatórios de estudantes de direito, porquanto estes estariam regidos pela Lei 8.625/93 e Lei Complementar Estadual nº734/93, como serviço auxiliar submetido a regime jurídico próprio.

Em síntese, os dados fornecidos sobre o programa de estágio do Ministério Público Paulista atestam que: são 1784 (mil setecentos e oitenta e quatro) estagiários, dos quais 383 (trezentos e oitenta e três) prestando serviço após a conclusão do curso de direito; a remuneração não pode exceder a 7% (sete por cento) do subsídio mensal de Promotor de Justiça Substituto, porém este valor poderá ser majorado em 5% (cinco por cento) a 30% (trinta por cento), no caso dos estágios prorrogados após a conclusão do curso de direito, por ato do Procurador-Geral de Justiça.

Às fls. 103 foi publicado edital para conhecimento de terceiros interessados, em cumprimento ao disposto no artigo 110, parágrafo único do Regimento Interno do CNMP.

Considerando a possibilidade de afronta às disposições da Resolução CNMP nº42, especialmente seus artigos 7º, incisos I e II; Art. 9º, incisos III, VI e VII; Art. 10; Art. 16; e, Art. 21, incisos IV e X, bem como a previsão de concessão de estágio aos estudantes já graduados; e, ainda, vislumbrando, em princípio, confronto entre o Art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/93 (Lei Orgânica Estadual) com o disposto nos Arts. 1º e 2º



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

da Resolução nº 40–CNMP, acerca da não contagem do tempo de estágio para fins de atividades jurídicas, determinei a notificação da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo para apresentar alegações finais no prazo de 5 (cinco) dias, conforme Art. 2º, parágrafo único, inciso X, c/c Art. 24, ambos da Lei 9.784/1999, em aplicação subsidiária ao RICNMP.

Às fls. 124/137, a Procuradoria-Geral de Justiça paulista, em alegações finais, argumentou em síntese que:

1. Em razão de seu regime extravagante, peculiar, o Ministério Público não estaria sujeito às disposições da Lei 11.788/2008, em razão da reserva de lei especial disciplinando a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público. O estágio da área jurídica deve obediência única e exclusivamente à disciplina contida nas leis próprias do Ministério Público, sendo imune ao regime jurídico comum instituído pela Lei 11.788/2008 e, conseqüentemente, à Resolução CNMP nº42.
2. A lei 11.788/2008 é lei geral que não revogaria as especiais já existentes, tal como a Lei 8625/93, que em seu artigo 37 prevê a duração de três anos para o contrato de estágio, em confronto com os dois anos previstos na Lei 11.788/2008 e na Resolução CNMP nº42.
3. A prorrogação do estágio, mesmo após a conclusão do curso de direito, acomoda-se a concepção de estágio-residência, e está em acordo com o regime peculiar do Ministério Público, inexistindo infração à lei 11.788/08 e à Resolução CNMP nº42.

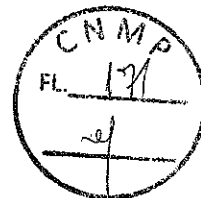


CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

4. O aproveitamento do período de exercício de estágio como tempo de serviço público para todos os fins, e a contagem desse tempo como atividade jurídica, previstos no artigo 90, não afrontam a legislação vigente e a Resolução CNMP nº40.

É o relatório.

Uma assinatura manuscrita em tinta preta, consistindo de um símbolo inicial seguido de uma linha decorativa.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

VOTO

Conselheiro **MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES**

Compulsando os autos, constatei diversas divergências entre as disposições da Resolução CNMP nº42 e o que vem sendo adotado no Programa de Estágio do Ministério Público de São Paulo. A todas elas, a administração do *Parquet* paulista deu a mesma justificativa; de que não está sob a égide da Lei 11.788/2008, ou mesmo da Resolução CNMP nº42, porquanto seu programa de estágio está previsto em sua lei orgânica, cujos dispositivos não foram revogados pela citada legislação.

Entende a Procuradoria-Geral de Justiça paulista que o tempo máximo de vigência do contrato de estágio; as hipóteses de extinção do estágio; a exigência de convênio com as instituições de ensino; a contratação de seguro e demais requisitos previstos na Lei 11.788/2008 e adotados no âmbito do Ministério Público brasileiro através da Resolução CNMP nº42, não podem lhe ser exigidos, já que não estão previstos na sua lei orgânica (lei complementar nº734/93) que disciplina a matéria, em sua seção V.

Por esta razão, o MP de São Paulo não possui Convênios com as Instituições de Ensino (propiciando o controle de matrícula e frequência do educando), nem possui seguro contratado para seus estagiários, consoante prevê a Lei 11.788/08 e a

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no final do texto.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

Resolução CNMP nº42; adota um prazo máximo de duração do contrato de estágio de três anos, prorrogáveis por mais três (06 anos no total), em confronto aos 02 anos de prazo máximo previstos na Lei 11.788/08 e na Resolução CNMP nº42; permite a prorrogação do contrato de estágio após a conclusão do curso de direito e colação de grau, em até três anos, quando a Lei 11.788/08 e a Resolução CNMP nº42 prevêm a conclusão do curso como hipótese de término do contrato e de desligamento do estagiário; além de prever que o tempo de duração do estágio será considerado tempo de serviço público para todos os fins e para contagem do tempo de atividade jurídica, em confronto com o que dispõe a Resolução CNMP nº40.

Discordo da premissa utilizada pelo *Parquet* paulista, porquanto entendo que a Lei 11.788/08 traça as diretrizes gerais sobre o estágio de estudantes, que devem ser aplicadas em todo o território nacional, inclusive, no âmbito do Ministério Público brasileiro, conforme restou determinado na Resolução CNMP nº42.

Nesse contexto, a Lei 11.788 define assim o estágio de estudantes:

Art. 1º Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.

§ 1º O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

§ 2º O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, **objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.** (Grifou-se).

Ademais, não há que se falar em quebra da autonomia administrativa do Ministério Público de São Paulo, já que não se trata de servidores do quadro da Instituição, mesmo porque em matéria de educação, cuja competência legislativa é concorrente entre União e Estados (art. 24, inciso IX e §2º da CF), as regras suplementares estaduais têm que guardar observância às regras gerais editadas pela União.

Por outro lado, está se tratando aqui de estágio de estudantes, **que faz parte das diretrizes educacionais, de competência privativa da União (art. 22, inciso XXIV, CF), e que não podem ser desrespeitadas pelo Parquet paulista, sob a justificativa da autonomia.** Do contrário, adotando-se a premissa do MP de São Paulo, a Instituição seria obrigada a respeitar apenas leis que fossem editadas por sua iniciativa.

Não se pode olvidar, ainda, que a Lei 11.788/08 estabeleceu regras gerais sobre o estágio de estudantes, que devem ser adotadas em todos os níveis de ensino e tipos de cursos, inclusive o de direito, revogando expressamente a legislação existente sobre a matéria e as disposições esparsas em contrário, inteligência do artigo 24, §4º da CF, que assim dispõe: “a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária”.

De outra banda, anoto que alguns dispositivos da Lei Orgânica do MPSP, contrários às disposições da Lei 11.788/08 foram inseridos após a vigência da Lei Federal, em manifesta tentativa de, sob o pálio da autonomia administrativa, não cumprir os



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

requisitos obrigatórios para a concessão de estágios a estudantes. Considero, assim, que tais dispositivos afrontam a regra do artigo 24, parágrafos 1º a 4º da CF.

Portanto, entendo que mesmo que inexistisse a Resolução deste Conselho Nacional, a Lei 11.788, por si só, já obrigaria o atendimento de suas disposições pela administração do Ministério Público do Estado de São Paulo. Nesse ponto, a Resolução nº42 veio para reforçar os ditames da Lei 11.788, adequando-os às particularidades do Ministério Público brasileiro, nos limites de sua competência, instituída pelo Art. 130-A da CF.

Assim, discordo também da tese da Instituição requerida que defende a não obrigatoriedade das disposições da resolução deste Conselho Nacional, sob o mesmo fundamento da autonomia administrativa de cada unidade, que impediria a obrigatoriedade de regras inovadoras por parte deste órgão colegiado.

Com efeito, entendo que a criação do Conselho Nacional pelo constituinte derivado visou à unidade do Ministério Público brasileiro, no tocante aos assuntos de relevância administrativa e financeira da Instituição. Para tanto, estabeleceu competência ao Conselho Nacional para expedir atos regulamentares, que devem ser cumpridos por todas as unidades do *Parquet*.

Ainda sobre o tema, é necessário adentrarmos na discussão acerca dos limites do poder normativo do Conselho Nacional do Ministério Público, definido no artigo 130-A da Constituição Federal, em contraponto com a vontade geral a ser expressada pelo legislador.

Uma assinatura manuscrita em tinta preta, localizada na base do texto final.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

Cumpre, de início, demonstrar o fundamento constitucional para emissão de resoluções, consoante preceitua o §2º, inciso I do art. 130-A da *Lex Maxima*:

Art. 130-A - *omissis*

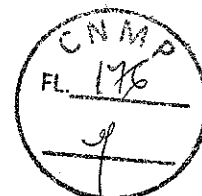
§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I – zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, **podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência**, ou recomendar providências;

Da análise do preceito constitucional, percebe-se a necessidade de se definir a natureza jurídica dessas resoluções e da possibilidade de emissão de atos de caráter geral e abstrato pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no atual Estado Democrático de Direito.

A matéria está longe de ser pacificada na Doutrina, mormente em razão de ser recente a criação dos Conselhos Nacionais, introduzidos pela EC nº45/04.

Parte da Doutrina entende que o poder normativo do Conselho Nacional é idêntico ao Poder Regulamentar afeto ao Poder Executivo, sem qualquer força inovativa para acrescentar direitos e obrigações, mesmo que restrito ao âmbito do Ministério Público e dentro da competência definida no §2º, inciso I do Art. 130-A da Lei Maior. Outra parte, entretanto, defende a existência de um poder normativo primário dos Conselhos Nacionais, com base nas disposições introduzidas pela EC nº 45/04.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

No dizer desses juristas:

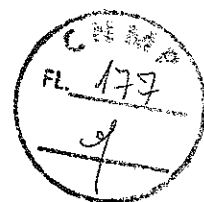
“Apesar dos incisos I e II do parágrafo 4º do artigo 103-B da Carta Maior cingirem o exercício da competência para expedir resoluções, viceja, dentro desta adstrição, liberdade suficiente para assegurar ao CNJ juízo de conveniência e oportunidade, a fim de efetivar o exercício de sua competência. Por conseguinte, é discricionária a consecução do plexo de atribuições, a ele, constitucionalmente, reservadas.

Além de submisso à lei, é dela o regulamento sempre dependente. Cabe pontuar, à vista do inciso I do parágrafo 4º do artigo 103-B, que, a fim de expedir resoluções, não há a necessidade de lei prévia autorizando o CNJ a emití-las, pois sua competência se origina diretamente da Carta-cidadã.

As resoluções emitidas pelo CNJ apresentam prerrogativa de força normativa primária, em paridade com a lei, que também encontra fundamento de validade na Carta Política. De outro lado, observar-se que o regulamento, como foi concebido constitucionalmente, não goza dessa força normativa primária, mas secundária, pois encontra fundamento em lei.

(...)

Desse permissivo legal, deu-se às resoluções dupla natureza jurídica, de maneira que, como leciona o mencionado autor, possam ser consideradas



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

atos normativos primário ou secundário.

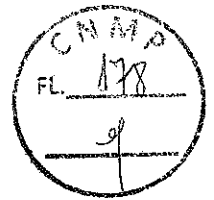
Reforçando o caráter normativo das Resoluções, preceitua o ilustre Castro (2004, p. 31) que: “Ainda constituem fonte do Direito Eleitoral as Resoluções do TSE, que têm força de lei ordinária, conforme decidido por aquela Corte (Recurso n. 1.943-RS, BE-TSE 13/16)”.

Apenas merece um destaque especial o fato de que, apesar de buscar fundamento de validade em lei, as resoluções tidas como de caráter normativo primário apresentam conteúdo semelhante às resoluções do CNJ, pois ambas preceituam regras a reger situações não previstas em lei, e este é o norte a reger tal instituto jurídico, conforme fica evidenciado pelos argumentos expostos linhas acima.

(...)

Para desempenhar sua função, fora-lhe outorgado um plexo de competências decorrente diretamente da Constituição da República. Como se demonstrou no presente estudo, inclusive com arrimo em arestos da Suprema Corte, o exercício de sua competência constitucional, em princípio, poderia promover inovações na Ordem Jurídica, o que o STF denominou de força normativa primária.

Por decorrer, imediatamente, da Carta-cidadã, os atos do CNJ apresentam, então, força normativa de lei, ou melhor, age como se lei fosse. Da leitura interpretativa dos preceitos constitucionais, verificou-se que, apesar de o exercício da competência vicejar dentro dos limites constitucionais, os



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

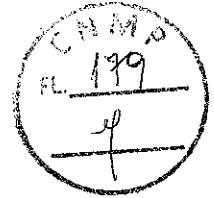
termos empregados, para outorgar o plexo de atribuições, permitem um juízo de conveniência e oportunidade ao expedir resoluções.

A Lex Maxima apenas, por exclusão, estabeleceu limites ao CNJ. Portanto, se não usurpa o que, constitucionalmente, é reservado a lei, pode emitir atos normativos de força normativa primária, pois apresenta fundamento de validade oriundo diretamente da Magna Carta. Aliás, foi o que espelhou a análise da constitucionalidade da Resolução nº. 07 feita pela Excelsa Corte.

É atividade administrativa, indubitavelmente, mas, pelo comparativo realizado com atos administrativos e o poder regulamentar, diferentemente deles, desfrutam da prerrogativa constitucional de força normativa primária. Existem atos administrativos e poder regulamentar para efetivar o determinado em lei, mas, sem ela, não subsistem.

É dizer, por fim, que, nos limites constitucionais de suas prerrogativas, sem se imiscuir no campo próprio de lei, é legítima a emissão de resoluções pelo Conselho Nacional de Justiça. Ademais, a discricionariedade é indispensável para revelar, quando da expedição de atos normativos, valores e expectativas sociais em relação Poder Judiciante. Portanto, é maneira de democratização do ofício da judicatura.

(CRUZ, H. L. T. S.; MARTINS, E. L.. Poder normativo do Conselho Nacional de Justiça: limites constitucionais. Revista Campus, Paripiranga, v.2, n.4, p. 44-58, 2009)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

Enfrentando o tema, o Supremo Tribunal Federal, em acórdão do Ministro Carlos Britto, no julgamento da ADC nº12-MC/DF, analisando a constitucionalidade da Resolução do CNJ sobre o nepotismo, assevera a existência de um poder normativo primário dos Conselhos Nacionais, demonstrando a diferença de tratamento dispensado pela Constituição aos conselhos congêneres instituídos pela Emenda nº 45/04, a saber:

“Dá-se que duas outras coordenadas interpretativas parecem reforçar esta compreensão das coisas. A primeira é esta: a Constituição, por efeito da Emenda 45/04, tratou de fixar o regime jurídico de três conselhos judiciários: a) o Conselho da Justiça Federal (inciso II do parágrafo único do art. 105); b) o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (inciso II do § 2º do art. 111-A); e c) o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B). Ao cuidar dos dois primeiros Conselhos, ela, Constituição, falou expressamente que as respectivas competências – todas elas, enfatize-se – seriam exercidas “na forma da lei”. Esse inequívoco fraseado “na forma da lei” a anteceder, portanto, o rol das competências de cada qual das duas instâncias. Ora, assim não aconteceu com o tratamento normativo dispensado ao Conselho Nacional de Justiça. Aqui, a Magna Carta inventariou as competências que houve por bem deferir ao CNJ, quedando silente quanto a um tipo de atuação necessariamente precedida de lei. (grifos do autor)”.

Como afirmou o Ministro Relator, as Resoluções do Conselho Nacional deveriam ser consideradas uma "entidade jurídica primária", pois "seguia imediatamente à vontade da própria Constituição, sem outra base de validade que não seja a Constituição mesma". Ao final, acresceu o eminente relator que o Conselho detém a competência implícita de editar atos normativos associados às matérias de sua competência expressa,

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no final do texto.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

permitindo a adequação das instituições controladas, com a conseqüente prevenção da "irrupção de conflitos".

Em que pese existir certa polêmica no âmbito doutrinário, o fato é que o STF firmou entendimento pela existência de um poder normativo primário ao CNJ, o que por conseguinte, se estende ao CNMP, em face da equiparação constitucional existente, além da identidade das disposições contidas nos artigos 103-B, §4º, inciso I e 130-A, §2º, inciso I da CF.

Registre-se, contudo, que a Constituição Federal é clara ao dispor que a competência do Conselho Nacional do Ministério Público para a expedição de atos regulamentares é restrita à esfera de suas competências, o que somente lhe permite a normatização em casos específicos, tais como, nos casos em que se verifique a presença de dúvida objetiva quanto à matéria ou em temas inaugurados pela Emenda Constitucional 45/2004 ou quando evidenciado um quadro de abusos administrativos digno de intervenção incisiva do CNMP.

Nesse contexto, entendo que a Lei 11.788/08 estabelece regras gerais sobre o estágio de estudantes, em âmbito nacional. Assim, desde que não afronte esses dispositivos gerais, não há vedação legal ao estabelecimento por meio da Resolução CNMP nº42, de regramentos específicos no âmbito do Ministério Público Brasileiro, utilizando-se de seu poder normativo primário, na esfera de sua competência definida constitucionalmente.

De igual forma, também não há vedação para que o Ministério Público de São Paulo adote regras específicas para sua unidade, todavia, deverão ser respeitadas as



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

disposições gerais estabelecidas pela União através da Lei 11.788, e as editadas pelo Conselho Nacional através da Resolução nº42.

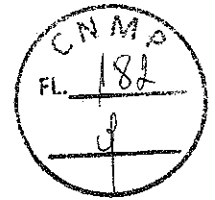
Considerando, portanto, o precedente do STF, despiciendo, a meu sentir, questionar-se a impositividade da Resolução CNMP nº42, obrigando a sua aplicação a todos os atos normativos editados sobre a matéria e adoção de seus dispositivos em todo o Ministério Público Brasileiro.

Dessa forma, verifico que o Ministério Público de São Paulo está desrespeitando as disposições da Lei 11.788 e da Resolução CNMP nº42, porquanto não está firmando convênios com as Instituições de Ensino (propiciando o controle de matrícula e frequência do educando); não está firmando termos de compromisso com os estagiários aprovados em sua seleção; não está contratando seguro contra acidentes; não está adotando o prazo máximo de 02 anos para os contratos de estágio; não está considerando o término do contrato de estágio, após a conclusão do curso de direito por parte do estudante; e está considerando o período de estágio como tempo de serviço público para todos os fins e para contagem de atividade jurídica, em manifesto confronto com a Constituição Federal (quanto às hipóteses de inserção no serviço público), legislação previdenciária (quanto às hipóteses de contagem de tempo de serviço e recolhimento das contribuições devidas), com a Lei 11.788/08 (quanto à inexistência de vínculo empregatício do estágio e seus efeitos) e com a Resolução CNMP nº40 (quanto a vedação da contagem de tempo de estágio para fins de atividade jurídica).

Aliás, sobre esse último aspecto, já se pronunciou o STJ, *verbis*:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. OMISSÃO. ESTÁGIO. SERVIÇO PÚBLICO. EQUIPARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. O estágio profissional não pode ser equiparado a

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada na base do texto final.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

serviço público, para fins de contagem de tempo de serviço, ainda que o vínculo entre estagiário e Administração Pública tenha se dado mediante aprovação em concurso público (precedentes deste e. STJ). Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos infringentes, para sanar a omissão apontada. (EDcl no RMS 22287 / SP EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2006/0150714-7 Rel. Ministro FELIX FISCHER (1109)

Registre-se, ainda, que a prorrogação do estágio após o término do curso superior sequer é feita qualquer seleção de forma objetiva. A escolha de quem continua estagiando e de quem é dispensado após o término do curso de graduação é pessoal e discricionária.

Ante tudo o que foi exposto, voto no sentido de determinar ao Ministério Público de São Paulo, quanto aos estagiários cujos contratos foram prorrogados após a conclusão do curso de direito, que tais contratos sejam rescindidos dentro do prazo de um ano e edite ato normativo de acordo com as disposições da Resolução CNMP nº42 e adequado aos ditames da lei 11.788/08.

Voto, também, para que o Ministério Público de São Paulo, no prazo de 60 dias, visando à regularização dos estágios firmados com estudantes que ainda não concluíram o curso de direito :

- Firme Convênios com as Instituições de Ensino (propiciando o controle de matrícula e freqüência do educando), contratando os estagiários aprovados em seleção interna, apenas através de Termos de Compromisso;
- Contrate seguro contra acidentes para seus estagiários;
- Adote um prazo máximo de duração do contrato de estágio de 02 anos, improrrogáveis, salvo no caso de portadores de deficiência.

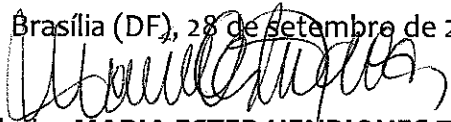


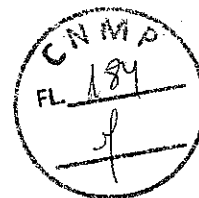
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº64/2010-91

- Desconsidere o tempo de estágio como tempo de serviço público para fins de direito.
- Desconsidere o tempo de estágio para fins de contagem da atividade jurídica.

É como voto.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2010.


Conselheira **MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES**
Relatora



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº
0.00.000.000064/2010-91

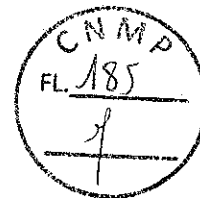
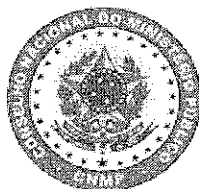
RELATORA: Conselheira **MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES**
REQUERENTE: Conselho Nacional do Ministério Público
REQUERIDO: Ministério Público de São Paulo
VISTA: Conselheira **SANDRA LIA SIMÓN**

VOTO - VISTA

Adoto integralmente o relatório da eminente Conselheira Relatora, assim como a brilhante fundamentação de seu voto. Divirjo parcialmente, com a devida vênia, da conclusão.

Antes de apresentar meu posicionamento divergente, peço vênia, ainda, para trazer fundamentação complementar.

De fato, o estágio é enquadrado como matéria atinente ao tema "educação", mais precisamente como "ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educando".



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº
0.00.000.000064/2010-91

Por consequência, a sua regulamentação enquadra-se, também, dentro dos contornos do direito do trabalho, já que é típico instituto direcionado à futura colocação do estudante no mercado de trabalho, iniciando-o nos aspectos práticos da profissão que decidiu abraçar e para a qual está dedicando seus estudos.

Tal fato depreende-se de uma simples leitura do *caput* do art. 1º, da Lei 11.788, de 25 de setembro de 2008, a saber: "*Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos*" (destaques não constam do original).

Segundo o disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho. Assim, qualquer norma editada por entes federativos além da União Federal, sobre a matéria "estágio", não tem respaldo na Lei Maior.

Nem se argumente, portanto, que o Estado membro, no exercício das suas competências legislativas e com base no princípio federativo, pode ditar norma, transformando o "estágio" em matéria administrativa. Muito menos, no caso concreto, transformar o "estagiário" em órgão do Ministério Público.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº
0.00.000.000064/2010-91

Aliás, o art. 9º, da já citada Lei 11.788/2005 tem norma expressa: "**As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, (...), podem oferecer estágio (...)**" (destaques não constam do original).

Não há a mais tênue justificativa para excluir qualquer ramo do Ministério Público brasileiro da incidência da referida norma.

Ademais, apenas por amor à argumentação, vale destacar que a própria natureza do "estágio" torna o instituto incompatível com as normas do direito administrativo. Por óbvio, a administração pública pode utilizar esta forma de trabalho, mas deverá haver a compatibilidade dos princípios administrativos com a regulamentação federal específica.

Da mesma forma, cai por terra qualquer tentativa de caracterizar o estágio diferenciado, apenas pelo fato de o Ministério Público ser a parte concedente. É cediço que o Ministério Público, nos atos de gestão, convive com vários outros institutos do direito do trabalho, como, por exemplo, as terceirizações, respeitando-se e compatibilizando-se, também, com os princípios que norteiam a Administração Pública.

Tampouco é possível equiparar o estágio criado pelo Ministério Público paulista à residência médica. Esta tem previsão legal e



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº
0.00.000.000064/2010-91

regulamentação própria, prevista em norma federal, em consonância com o disposto no já referido art. 22, da Carta Magna.

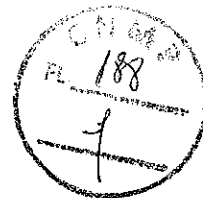
Estes, Eminentes Conselheiros, são os argumentos que acrescento à fundamentação da insigne Relatora.

Acompanho igualmente a Relatora, quanto à conclusão de que o Ministério Público paulista está desrespeitando as disposições da Lei 11.788 e, por consequência, da Resolução CNMP nº 42.

Divirjo, *data venia*, quanto à forma e quanto aos prazos para adequação da conduta do Ministério Público paulista.

Minha divergência tem dois fundamentos básicos: o primeiro, o princípio da segurança jurídica, em relação aos "estagiários" que se encontram prestando serviços atualmente, em especial aqueles que já concluíram o curso de Direito; e o segundo, o interesse público, a fim de evitar comprometimento das atividades institucionais do *parquet* paulista, considerando-se a importância da mão-de-obra qualificada destes mesmos "estagiários", para que seja substituída da melhor forma possível.

Assim, voto no sentido de determinar ao Ministério Público do Estado de São Paulo que, no prazo de 60 (sessenta) dias, edite ato normativo de acordo com as disposições da Resolução CNMP nº 42, adequando-se aos ditames da Lei 11.788/08 e abstendo-se de contratar novos estagiários, até a edição da referida norma.



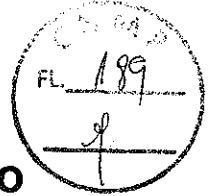
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
Procedimento de Controle Administrativo Nº
0.00.000.000064/2010-91

Voto, também, para que o Ministério Público paulista abstenha-se de prorrogar estágios após a conclusão do curso de Direito, a partir desta data, mantendo-se integralmente os que já estão em curso, pelo prazo de 01 (um) ano, a contar da publicação desta decisão.

É como voto.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2010.

Conselheira **SANDRA LIA SIMÓN**
Relatora



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PCA Nº 0.00.000.000064/2010-91

RELATOR: Conselheiro Mario Bonsaglia
REQUERENTE: Conselho Nacional do Ministério Público
REQUERIDO: Ministério Público do Estado de São Paulo

VOTO-VISTA

Adoto o bem lançado relatório de fls. 139/144.

Considerando o debate que se seguiu no âmbito deste Colegiado após a leitura do voto, pedi vista dos autos para melhor formar minha convicção.

De plano, constato que o cerne da questão posta é a definição das normas aplicáveis ao programa de estágio do Ministério Público do Estado de São Paulo.

De um lado, defende o Ministério Público do Estado de São Paulo que a Lei Federal nº 11.788/08 não se aplica ao *Parquet*, de modo que, conseqüentemente, a Resolução CNMP nº 42/2009 "somente mediante enorme concessão serviria para regular o estágio obrigatório, pois, o não-obrigatório da área jurídica é da reserva da lei (arts. 61, § 1º, II, *d*, e 128, § 5º, Constituição Federal)" (fls. 129). Assim, o programa de estágio do MP/SP se sujeitaria, apenas, às regras de organização do



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PCA Nº 0.00.000.000064/2010-91

Ministério Público, especialmente as previstas na Lei Orgânica local (Lei Complementar nº 734/93, alterada pela Lei Complementar nº 1.083/08).

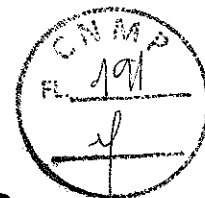
De outro lado, entendeu a Eminente Relatora que "a Lei 11.788/08 traça as diretrizes gerais sobre o estágio de estudantes, que devem ser aplicadas em todo o território nacional, inclusive, no âmbito do Ministério Público brasileiro, conforme restou determinado na Resolução CNMP nº 42".

Assim delineado o ponto nevrálgico da discussão, tenho que este encontra a melhor solução quando se toma em conta que o estágio não é senão a faceta prática – e secundária – do aprendizado estudantil, dizendo respeito, assim, ao tema "educação", e não ao tema "serviços auxiliares do Ministério Público". Esta última parece ser a premissa – *data venia*, equivocada – de que parte a argumentação do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Com efeito, ao sustentar que o programa de estágio está inserido em sua autonomia organizacional, o requerido acaba por conferir ao estágio, indiretamente, a natureza de fonte de mão-de-obra auxiliar do *Parquet* – como parece sugerir, aliás, o próprio art. 77 da Lei Orgânica do MP/SP.¹

Ora, entender o estagiário do Ministério Público como servidor, auxiliar, ou qualquer designação que não seja a de estudante significa criar categoria de agente público inexistente na Constituição da

¹ Artigo 77 - O estágio compreende o exercício transitório de funções auxiliares nos órgãos do Ministério Público. (Redação dada pela Lei Complementar nº 1083/08)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PCA Nº 0.00.000.000064/2010-91

República, violando, no mínimo, as normas constitucionais sobre concurso para ingresso nas funções públicas.

Bem ao contrário, a ordem jurídica brasileira somente reconhece – e não poderia ser de outra forma – a figura do estagiário primordialmente como estudante, com a particularidade de que se encontra em projeto de extensão acadêmica que lhe permite aliar o aprendizado à vivência prática.

Nas palavras do Eminentíssimo Conselheiro Cláudio Barros, que relatou a proposta que daria origem à Resolução CNMP nº 42/09, "*o estágio é uma oportunidade de aprendizado, caracterizando o exercício prático de uma atividade estudantil*", e "*a prática de estágio não significa – e não poderia jamais significar – relação de trabalho, direta ou indireta, com violação de regras expressas que priorizam, no serviço público, o concurso de provas e/ou títulos, definidos na Constituição da República e nas Leis que regulamentam a Instituição*" (PER nº 0.00.000.000059/2009-44).

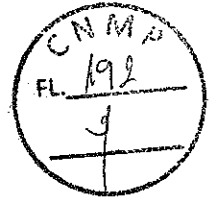
Sendo o estágio, pois, matéria afeta à política educacional, sujeita-se às diretrizes e bases traçadas em norma geral da União, em decorrência do que estabelece o art. 22, XXIV, da Constituição Federal, em dispositivo reforçado pelo art. 24, IX, *verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PCA Nº 0.00.000.000064/2010-91



XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Inequívoco, pois, que em matéria de educação – e, portanto, de estágio – cabe à União editar normas gerais, as quais serão de observância obrigatória pelos demais entes federados, de qualquer dos Poderes – aí incluído, evidentemente, o Ministério Público. Nada há de se estranhar quanto a isso: é exatamente o que ocorre quanto à necessidade de todos os Poderes, em todas as esferas da Federação, observarem as normas gerais de licitações e contratos, de direito financeiro, entre outras. Impensável alegar, por exemplo, que o Ministério Público de determinado Estado possa ter regras próprias de licitação que fujam às normas gerais da Lei nº 8.666/93, ainda que a pretexto de estar a dispor sobre sua organização e regime jurídico.

Ora, a prevalecer o entendimento de que o Ministério Público Estadual se sujeita a um regime jurídico “extravagante, peculiar e derogatório do regime jurídico dos órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta” (fls. 126) e, por tal motivo, não deve obediência à Lei Nacional de Estágio, mas tão somente ao estatuto específico do MP, haveria de ser também afastada a incidência da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), da Lei de Responsabilidade




CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PCA Nº 0.00.000.000064/2010-91

Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), da Lei nº 4.320/64 (normas gerais de direito financeiro) e de tantas outras leis nacionais de caráter geral em diversas matérias de competência legislativa concorrente, pois padeceriam da mesma incompatibilidade ora alegada pelo requerido.

Exatamente nos mesmos moldes de tais leis, a Lei nº 11.788/08 traça as características essenciais do estágio, que pode ser oferecido tanto em entidades privadas quanto em órgãos públicos. Foi sob essa ótica que este Conselho Nacional do Ministério Público houve por bem baixar norma regulamentando o programa de estágio para o âmbito do Ministério Público, sem permitir qualquer distanciamento das regras contidas na lei nacional de estágio (Resolução nº 42/09).

Portanto, resulta lógico afirmar que o estágio que se afasta dessas diretrizes opõe-se, a um só tempo, à Lei nº 11.788/08 e à Resolução CNMP nº 42/09, vícios esses que cumpre sejam sanados, sob pena de se desautorizar não só o ato normativo deste CNMP, mas também decisões deste Conselho proferidas no julgamento de diversos outros feitos que examinavam a compatibilidade de programas de estágio locais com a referida resolução, tendo, por vezes, detectado irregularidades e determinado sua correção.

Sob outro ângulo, invocar, quanto aos pontos controvertidos neste feito, a aplicação da Lei Complementar Estadual significa, necessariamente, negar vigência à Lei Federal nº 11.788/08 quanto aos mesmos pontos. Na condição de intérprete, este Conselho se vê

 5 de 7



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PCA Nº 0.00.000.000064/2010-91

obrigado a aplicar uma das duas normas e, pelos motivos expostos, há de prevalecer, quanto ao tema do estágio, a lei nacional de normas gerais.

Aliás, ainda quanto à Lei Nacional de Estágio, ressalto que, diferentemente do afirmado pelo requerido (fls. 128), não me parece haver incompatibilidade entre ela e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) – ao revés, essas leis de abrangência nacional complementam-se e impõem-se à observância do Ministério Público estadual, detalhadas, quanto aos programas de estágio, pela Resolução CNMP nº 42/2009.

O fato de a LONMP referir-se ao estagiário como “auxiliar” das Promotorias só pode ser lido à luz da Constituição, que não prevê o estágio como espécie anômala de cargo público.

Tanto assim o é que a própria Lei nº 8.625/93 vincula diretamente o estágio ao curso de bacharelado, dispondo expressamente que os estagiários **“serão alunos dos três últimos anos do curso de bacharelado de Direito” (art. 37, parágrafo único).**

Portanto, nem é preciso invocar a Lei nº 11.788/08 para se rechaçar qualquer possibilidade de prorrogação do estágio após o término do curso de graduação, como ocorre no programa de estágio do MP/SP, já que a própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, de observância inquestionável pelos Ministérios Públicos Estaduais, nitidamente veda tal prática, ao exigir explicitamente que os estagiários



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
PCA Nº 0.00.000.000064/2010-91

sejam, vale reiterar, ***"alunos dos três últimos anos do curso de bacharelado de Direito"***.

Assim, ainda que se adotasse a tese de que o programa de estágio do Ministério Público do Estado de São Paulo submete-se tão somente à legislação específica do Ministério Público, afastada qualquer outra – tesa essa que, como visto, levaria a alguns extremos difíceis de se admitir –, de todo modo teria o MP/SP que observar a regra da Lei nº 8.625/93 que exige claramente que os estagiários sejam estudantes – o que, não é demais lembrar, decorre da própria natureza dos programas de estágio.

Portanto, uma vez assentada a aplicabilidade da Lei nº 11.788/08 e, conseqüentemente, da Resolução CNMP nº 42/2009 ao MP/SP, não resta alternativa senão repelir os aspectos do programa de estágio adotado por essa unidade ministerial que colidem com tais normas, conforme já detalhado pela Eminente Relatora, em fundamentos que ficam aqui endossados.

De rigor, pois, a adaptação do programa de estágio do MP/SP às normas da Resolução CNMP nº 42/2009.

Ante o exposto, acompanho o voto da Eminente Conselheira Relatora.

Conselheiro MARIO BONSGLIA