



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

**Procedimento Administrativo n°:** 0024.13.000292-6

**Objeto da Representação:** Anexo I, da Lei n° 1.976/2011 do Município de Nanuque.

**Espécie:** Recomendação (que se expede).

---

Lei Municipal. Exigência de comprovação de, no mínimo, cinco anos de atividade jurídica privativa de bacharel em Direito para ingresso no cargo de Procurador Municipal. Inconstitucionalidade.

**Excelentíssimo Prefeito,**

## **1. Preâmbulo.**

A Promotora de Justiça Renata Cristina Torres Maia Coelho, no uso de suas atribuições legais, encaminhou a esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade representação para análise da constitucionalidade da Lei n° 1.976/2011, do Município de Nanuque, que reestrutura e cria cargos de provimento efetivo necessários ao funcionamento do Município de Nanuque e dá outras providências

Constatada a inconstitucionalidade de parte do Anexo I, da Lei n° 1.976/2011, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade vem expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

## 2. Fundamentação.

### 2.1. TEXTO LEGAL HOSTILIZADO.

Eis o teor da disposição legal eivada de inconstitucionalidade:

**LEI N° 1.976, DE 23 DE MARÇO DE 2011:**

*REESTRUTURA E CRIA CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO  
NECESSÁRIOS AO FUNCIONAMENTO DO MUNICÍPIO DE  
NANUQUE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*

Art. 1º. O provimento dos cargos efetivos que compõem as carreiras do Quadro Permanente do Município de Nanuque, obedecidos os quantitativos, escolaridade, horário, nomenclatura e remuneração, são os constantes do Anexo I desta Lei.

[...]

*ANEXO I*

**GRUPO OCUPACIONAL: ÁREA ADMINISTRATIVA**  
**NOMENCLATURA: PROCURADOR**  
**REQUISITO: ENSINO SUPERIOR +REG. OAB - 05 ANOS DE**  
**ADVOCACIA**

2.2. LEI MUNICIPAL. INGRESSO NA CARREIRA DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE, NO MÍNIMO, CINCO ANOS DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

EXERCÍCIO DE ATIVIDADE JURÍDICA, PRIVATIVA DE BACHAREL EM DIREITO.  
INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. “SILÊNCIO ELOQUENTE”.

O exame da norma e o seu confronto com a Carta Estadual aponta, claramente, para a inconstitucionalidade da exigência de comprovação de, no mínimo, cinco anos de exercício de atividade jurídica, privativa de bacharel em Direito, para ingresso no cargo de Procurador do Município de Nanuque, constante no Anexo I, da Lei nº 1.976/2011.

Acerca dos requisitos para ingresso na carreira da Advocacia Pública, dispõe a Constituição Estadual que:

Art. 128 - A Advocacia-Geral do Estado, subordinada ao Governador do Estado, representa o Estado judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que sobre ela dispuser, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo.

[...]

§ 3º - O ingresso na classe inicial da carreira da Advocacia Pública do Estado depende de concurso público de provas e títulos, realizado com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais, em todas as suas fases.

A seu turno, fixa a Constituição da República de 1988:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Note-se que a exigência concernente à comprovação do exercício de, no mínimo, cinco anos de exercício de atividade jurídica, privativa de bacharel em Direito, para ingresso na carreira da Advocacia Pública, não consta nos dispositivos constitucionais de regência.

Com o advento da Emenda à Constituição Federal nº 45, de 8 de dezembro de 2004, inseriu-se no art. 93, inciso I, e no art. 129, § 3º, a exigência de três anos de atividade jurídica, no mínimo, para que o Bacharel em Direito possa tornar-se membro da Magistratura ou do Ministério Público. Questiona-se, pois, a possibilidade de aplicação, por analogia, dessa regra às demais carreiras jurídicas constitucionalmente previstas, a saber: a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e a Polícia Judiciária.

Sobre o tema, Antonio Silvany defende a inaplicabilidade da regra da exigência dos três anos de atividade jurídica às demais carreiras jurídicas, baseado em lição hermenêutica de Luís Roberto Barroso. Assim:

A questão fundamental: **é possível aplicar, por analogia, a regra da exigência dos três anos às demais carreiras jurídicas?** O exame passa pela verificação de possível lacuna na regulação das demais carreiras jurídicas constitucionalmente previstas: a **Advocacia Pública**, a **Defensoria Pública** e a **Polícia Judiciária** (Delegados de Polícia). Nesse sentido, é valiosa a lição do Professor Luís Roberto Barroso: *A omissão, lacuna ou silêncio da lei consiste na falta de regra positiva para regular determinado caso. A ordem jurídica, todavia, tem uma pretensão de completude, e não se concebe a existência de nenhuma situação juridicamente relevante que não encontre uma solução dentro do sistema. O processo de preenchimento de eventuais vazios normativos recebe o nome de 'integração'.*<sup>1</sup>

Assim, quando se questiona sobre a aplicabilidade da regra da exigência dos três anos às demais carreiras jurídicas, conclui-se que não há lacuna normativa, o que impede, portanto, a utilização da

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 141.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

técnica da integração analógica. A esse entendimento chega-se, mais uma vez, através da lição do Professor Luís Roberto Barroso: [...] é preciso distinguir, como faz com proveito a doutrina alemã, entre lacuna e 'silêncio eloquente'. Em palavras do Ministro Moreira Alves:

*"Sucedee, porém, que só se aplica a analogia, quando, na lei, haja lacuna, e não o que os alemães denominam de 'silêncio eloquente' ('beredtes Schweigen'), que é o silêncio que traduz que a hipótese contemplada é a única a que se aplica o preceito legal, não se admitindo, portanto, aí o emprego da analogia"*<sup>2</sup> (Grifos nossos)

Está-se diante, pois, do chamado silêncio eloquente. Sem dúvida alguma, a lacuna pode expressar uma opção política<sup>3</sup>, e assim o fez. O legislador constituinte reformador teve a oportunidade de estender a exigência dos três anos às demais carreiras jurídicas, mas optou por não fazê-lo. Para corroborar o entendimento aqui esposado, basta que se verifique o conteúdo da Proposta de Emenda à Constituição nº 068/2003<sup>4</sup>, a qual pretende estabelecer a idade mínima de vinte e oito anos e o mínimos de cinco anos de atividade jurídica como requisitos para o ingresso não só na Magistratura e no Ministério Público, mas também na Advocacia Pública e na Defensoria Pública. Como o entendimento de que não há lacuna a reclamar pelo uso da integração analógica para estender a exigência dos três anos às demais carreiras jurídicas, vem a inevitável conclusão de que os atos normativos (leis, editais, etc.) editados até a entrada em vigor da Emenda à Constituição nº 45/04 foram revogados no tocante a qualquer exigência dessa natureza. Isto porque a posição predominante da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite a existência de inconstitucionalidade superveniente<sup>5</sup>, optando pelo entendimento da revogação. Quanto às futuras leis e editais que venham a exigir três anos de atividade jurídica para o ingresso em outras carreiras jurídicas que não a Magistratura e o Ministério Público, estarão, por certo, fulminadas pelo vício da inconstitucionalidade.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Ibid. p. 143.

<sup>3</sup> Ibid. p. 141.

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/pdf/02092003/25783.pdf>. Acesso em 8 abril 2005.

<sup>5</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003. pp. 78-79.

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI11839,21048-A+exigencia+de+tres+anos>. Acesso em 18 setembro 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Via de consequência, impõe-se reconhecer que a norma jurídica contida no Anexo I, da Lei nº 1.976/2011 está maculada pela eiva de inconstitucionalidade.

*Mutatis mutandis*, o Superior Tribunal de Justiça, ao analisar, sem sede de mandado de segurança, o § 2º do artigo 21 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, firmou entendimento no sentido de que:

(...) apesar de ser legítima a exigência de prática forense para a inscrição no concurso para a carreira da Advocacia-Geral da União, **seu conceito deve ser interpretado de forma ampla, não se restringindo** apenas ao exercício de cargo no Ministério Público, magistratura **ou em cargo privativo de bacharel em Direito**, bem como ao exercício da advocacia, compreendo, também, atividades desenvolvidas perante os Tribunais, os Juízos de primeira instância e **até estágios nas faculdades de Direito, doadoras de experiência jurídica.**<sup>7</sup>

O aresto está assim ementado:

MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. PRÁTICA FORENSE. LC 73/93. NÃO COMPROVAÇÃO NO MOMENTO DA INSCRIÇÃO. ORDEM DENEGADA.

1. **É legítima a exigência de prática forense para o ingresso nas carreiras da Advocacia-Geral da União, mas o seu conceito deve ser interpretado de forma ampla, de modo a compreender não apenas o exercício da advocacia e de cargo no Ministério Público, Magistratura ou outro qualquer privativo de bacharel de direito, como também as atividades desenvolvidas perante os Tribunais, os Juízos de primeira instância e até estágios nas faculdades de Direito, doadoras de experiência jurídica.**

---

<sup>7</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança 6742/DF. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Terceira Seção. Julgamento em 23.8.2000. DJ de 26.3.2001.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

2. A exigência legal e editalícia é a de que a prova de, no mínimo, dois anos de prática forense deverá ser realizada no momento da inscrição (LC nº 73/93 e item 12.2.2 do Edital ESAF nº 91/98).
3. *In casu*, os documentos apresentados pela impetrante, no momento da inscrição, totalizaram 1 ano e 6 meses de prática forense, inexistindo direito líquido e certo à sua inscrição definitiva no certame.
4. Ordem denegada.<sup>8</sup>

Infere-se, portanto, que o legislador pode, ainda no plano da Constituição de 1988, estipular condições para o provimento dos cargos públicos, desde que o juízo político se inspire em *razões gerais de conveniência ou razoabilidade*.<sup>9</sup>

Todavia, a condição de provimento fixada no Anexo I não atende a razões gerais de conveniência, tampouco, o princípio da razoabilidade, eis que despreza a experiência jurídica adquirida pelo candidato, anteriormente à obtenção do título de bacharel em Direito, criando período de experiência superior ao exigido para a Magistratura, por exemplo.

### 3. Conclusão.

Considerando que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo, para tanto, seu dever constitucional, portanto, o combate às leis e atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do

---

<sup>8</sup> j. cit.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.040-9/DF. Relatora p/ o acórdão Min. Ellen Gracie. Julgamento em 11.11.2004. DJ de 1.4.2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

**RECOMENDA-SE ao Excelentíssimo Prefeito Municipal:**

1) A adoção das medidas tendentes à revogação da parte do Anexo I da Lei nº 1.976/2011, do Município de Nanuque, que institui o prazo de 5 anos como requisito para o acesso, mediante concurso público, ao cargo de Procurador.

2) Fixa-se, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

3) Nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita-se:

- a) A divulgação adequada e imediata da presente recomendação.
- b) Informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias acima fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 06 de junho de 2013.

**MARCOS PEREIRA ANJO COUTINHO**

Promotor de Justiça

ASSESSOR ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
COORDENADORIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

---

Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade

Rua Dias Adorno, n.º 367 – 9º andar

Santo Agostinho – Belo Horizonte – MG

Página 8