



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER N°

PROCESSO N°

INTERESSADO:

ASSUNTO:

37/2022/CE/GM

00190.100855/2017-04

PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PRIVADA. ADVOCACIA EM FORMA DE SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA - DIREITO TRIBUTÁRIO.

Prezados (as) Membros da Comissão de Ética,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Parecer de Pedido de Autorização para o exercício de atividade privada, protocolado em 20/09/2022 no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses - SeCI sob o número 00096.014374/2022-12 pelo Auditor Federal de Finanças e Controle [REDACTED], lotado na CGU-R/[REDACTED].

2. Na solicitação, apresentada na forma do art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial n.º 333, de 19 de setembro de 2013, o requerente prestou as seguintes informações no formulário disponibilizado:

1 - Sua dúvida tem relação com qual (quais) das situações que podem configurar conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, descritas no art. 5º da Lei nº 12.813/2013:

III - Exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

2- Descreva a atividade que você pretende exercer fora da administração pública ou a situação que suscita sua dúvida:

Atualmente, estou ocupando o cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle na Regional [REDACTED] da Controladoria Geral da União - CGU/[REDACTED], tendo tomado posse em 4.7.2022. A minha formação profissional é na área do Direito e estou inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional [REDACTED] (OAB/[REDACTED]), como advogado, sob o nº [REDACTED]. Antes de ingressar na carreira, estava exercendo normalmente minhas atividades como advogado e sou sócio de uma sociedade de advogados constituída regularmente, com inscrição na OAB e inscrita no CNPJ sob o nº [REDACTED]. Em virtude da necessidade de alteração contratual na sociedade, surgiu a dúvida sobre a possibilidade do exercício da advocacia por intermédio de uma sociedade unipessoal de advocacia, com atuação na esfera privada e em desfavor de esferas de governo – estadual e municipal.

3 - Você estaria vinculado a outra pessoa, empresa, associação ou organização durante o exercício dessa atividade ou enquanto perdurar essa situação? Se sim, indique o CPF ou CNPJ da pessoa, o tipo de vínculo e demais informações sobre essa pessoa que considera importantes.

Sim

CPF/CNPJ: [REDACTED]

Sócio ou Sócio Unipessoal

4 - Essa pessoa física ou jurídica mantém algum vínculo com o órgão ou entidade em que você trabalha? Se sim, descreva-o.

Não.

5 - Quais são as atribuições de seu cargo ou emprego público?

As atribuições do cargo estão previstas na Lei nº 9.625, de 07 de abril de 1998: Art. 22. São atribuições do ocupante do cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle o planejamento, a supervisão, a coordenação, a orientação e a execução: I - no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, das atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, da análise da qualidade do gasto público e da avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização; II - no âmbito do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, das atividades de registro, tratamento, controle e acompanhamento das operações patrimoniais e contábeis relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis do setor público nacional; III - no âmbito do órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal, das atividades de programação financeira da União, da administração de direitos e haveres, de garantias e de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, da orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira e do monitoramento das finanças dos entes federativos IV - no âmbito do órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, das atividades relacionadas à prevenção e à apuração de irregularidades na esfera do Poder Executivo federal; V - das atividades de gestão das dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional; VI - das atividades relacionadas à análise e à disseminação de estatísticas fiscais, da gestão do patrimônio de fundos e programas sociais e das diretrizes de política fiscal do governo federal; VII - das atividades de monitoramento das finanças dos entes federativos, do controle das transferências financeiras constitucionais e da consolidação das contas dos entes da Federação; VIII - das atividades de transparência pública e de ouvidoria no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU); e IX - de outras atividades necessárias ao cumprimento da missão institucional e ao funcionamento do Ministério da Fazenda e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).

6 - Quais atividades você exerce efetivamente em sua atual lotação?

Atualmente, estou lotado no Núcleo de Ações de Controle na Regional [REDACTED] da CGU. Exerço, prioritariamente, atividades de auditoria interna e apuração no âmbito do Poder Executivo Federal.

7 - Você lida ou tem acesso a informações sigilosas ou privilegiadas no exercício de seu cargo ou emprego público? Se sim, descreva-as.

Sim.

Informações:

Informações de contratos administrativos no âmbito do Poder Executivo Federal, informações sobre políticas públicas

8 - No desempenho de sua função pública você exerce poder decisório (de forma individual ou enquanto membro de colegiado) capaz de interferir (positiva ou negativamente) nos interesses de pessoa física ou jurídica com quem pretende se relacionar em âmbito privado? Se sim, descreva essa possível interferência.

Não

9 - Descreva como a situação que suscita sua dúvida ou a atividade que você pretende exercer poderia gerar um conflito entre seus interesses privados e o exercício de sua função pública.

A dúvida surge em relação ao exercício da advocacia por intermédio de uma sociedade unipessoal, se há alguma vedação nesse sentido, tendo em vista que não ocupo cargo de direção ou chefia, ou se essa atividade poderia gerar conflito de interesses em relação à atuação da CGU, uma vez que, o exercício da advocacia poderia se enquadrar, potencialmente, no inciso III do art. 5º da Lei nº 12.813/2013 (Exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas).

10 - A partir das informações prestadas, você gostaria de receber:

Autorização.

3. O requerente declarou que está em exercício no órgão de origem, **não** ocupa cargo em comissão e **lida** ou tem acesso a informação sigilosa ou privilegiada em razão das atividades que exerce. Afirmou, ainda, que **não** exerce poder decisório capaz de interferir nos interesses de pessoa física ou jurídica com quem pretende se relacionar.

4. Foram anexados 4 arquivos à requisição - o CNPJ, a Consulta Quadro de Sócios e Administradores - QSA, a Nota Técnica 81/2022/CGUNE/CRG e a NOTA TÉCNICA Nº 1198/2022/CGUNE/CRG.

5. Posteriormente, respondendo a um questionamento que fizemos pelo Teams, ele respondeu

que sua especialidade, ramo em que pretende atuar, é o direito tributário - ICMS, ITCD e ISS.

6. Os elementos apresentados oferecem uma descrição suficiente para a emissão de opinião quanto a potencial conflito de interesse envolvendo o caso em tela, atendendo aos requisitos de admissibilidade insculpidos no art. 3º da Portaria Interministerial nº 333/2013, quais sejam: (i) a identificação do interessado, (ii) referência a objeto determinado e diretamente vinculado ao interessado; e (iii) a descrição contextualizada dos elementos que suscitam a dúvida.

II. FUNDAMENTAÇÃO

7. Considerando que o caso concreto envolve Pedido de Autorização relacionado à atuação advocatícia, enquanto em Sociedade Unipessoal de Advocacia e à existência de potencial conflito de interesses, há a necessidade de avaliação, conforme disposto na Lei nº 12.813/2013 e demais regulamentos.

8. A partir do caso apresentado, desde que tomadas algumas precauções, verifica-se que a atuação pretendida não tem relação com as atribuições do cargo, nem com o papel institucional deste órgão. A princípio, não se vislumbra confronto entre interesses públicos e privados, se considerado o disposto no inciso I do art. 3º, da Lei nº 12.813/2013, visto que: (i) não há intersecção com as atividades públicas institucionais da Controladoria-Geral da União - CGU, desde que respeitados algumas precauções; e (ii) a atuação deve ocorrer sem prejuízo de seu expediente de trabalho, ou seja, trata-se de uma questão, a partir do item anterior, da esfera privada do requerente, a ser por ele avaliada e administrada.

9. Dito isso, passo a expor de forma sucinta, pontos importantes relacionados ao pedido de autorização. Em que pese o servidor não ter informado para quem pretende atuar, é importante reforçar que exercício da atividade é possível, desde que observado o disposto no inciso I, do art. 30, da Lei nº 8.906/1994, qual seja, em síntese: impedimento do exercício da advocacia aos servidores públicos em relação à Fazenda Pública que os remunera ou que estejam vinculados e em ações judiciais que não apresentarem qualquer indicativo ou indício de vinculação ou relação com as atribuições funcionais da Carreira de Finanças e Controle e da CGU.

10. Nesse contexto, deve-se atentar para as disposições da Lei nº 12.813/2013, no que diz respeito à vedação de atuação em casos de conflito de interesses, bem como vedação da utilização de informação privilegiada em qualquer atuação; e da Lei nº 8.112/1990, quando trata sobre o dever dos servidores de guardar sigilo sobre assunto da repartição (artigo 116), quando trata da proibição de revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo (art. 132, inciso IX), e quando se refere à proibição de atuação como gerente ou administrador de sociedade privada (art. 117, inciso IX). Destaquem-se, no rol listado, os deveres de guardar sigilo e não revelar segredo.

11. Registre-se, ainda com relação à Lei nº 12.813/2013, o inciso II do artigo 5º, segundo o qual configura conflito de interesses “exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe”.

12. A Lei nº 8.906/1994 já mencionada também trata da seguinte restrição, cuja importância merece transcrição:

Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia:

I - os servidores da administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora;

13. De volta à Lei nº 8.112/1990, outra restrição se aplica. Esta, apesar de não prevista no rol de atividades elencadas pelo requerente, também deve ser levada à sua ciência:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

XI – atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

14. Dos normativos acima, verifica-se a possibilidade de o servidor atuar como advogado,

desde que não atue contra a Fazenda Pública e, tampouco, junto a “repartições públicas”.

15. Quanto ao exercício contra a Fazenda Pública, há o entendimento do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB-SP, o qual entendeu, no processo [E-5.265/2019](#), que "por Fazenda Pública entende-se quaisquer órgãos da Administração Pública direta ou indireta, empresas públicas e sociedades de economia mista e dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da referida esfera da federação (municipal ou estadual ou federal)". Assim, no caso concreto, o servidor, nos termos do art. 30, estaria proibido de exercer as atividades da advocacia contra um ente da Fazenda Pública. Verifique-se o processo do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB-SP o que decidiu neste sentido:

E-5.265/2019

IMPEDIMENTO – SERVIDOR PÚBLICO – EXERCÍCIO DA ADVOCACIA SUJEITO AO IMPEDIMENTO DO ARTIGO 30, I, DO ESTATUTO DA ADVOCACIA – IMPOSSIBILIDADE DE SERVIDOR PÚBLICO EXERCER ADVOCACIA CONTRA FAZENDA PÚBLICA QUE O REMUNERA – LIMITES ÉTICOS PERMANENTES.

Há impedimento para que servidor público advogue contra a Fazenda Pública que o remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora. O conceito de Fazenda Pública é uno, abrangendo órgãos e poderes do ente da federação (municipal ou estadual ou federal) a que estiver vinculado o servidor. Os impedimentos em razão da vinculação do servidor público à Fazenda Pública são de caráter permanente, pois são de natureza ética, seja pelo uso de informações privilegiadas, violação de sigilo profissional, lealdade. Precedentes E-4.824/2017 e E-4.661/2016. Proc. E-5.265/2019 - v.u., em 18/09/2019, do parecer e ementa da Relatora – Dra. REGINA HELENA PICCOLO CARDIA, Revisor – Dr. EDUARDO DE OLIVEIRA LIMA, Presidente Dr. GUILHERME MARTINS MALUFE.

17. Cumpre ressaltar, com relação ao exercício de qualquer atividade privada, o que dispõe a Portaria CGU nº 651/2016 quanto ao exercício de outra atividade remunerada que não configure conflito de interesses. As restrições abaixo elencadas, destaco, demandam que a referida atividade não prejudique os deveres do servidor para com a CGU e a União (grifo nosso).

O exercício da atividade de que trata o art. 2º não poderá ainda:

I – comprometer o desempenho das atividades de seu cargo efetivo da Carreira de Finanças e Controle; e

II – ocorrer em horário incompatível com as atividades desempenhadas na CGU.

Parágrafo único. O desempenho funcional e a compatibilidade de horários entre a atividade do cargo da Carreira de Finanças e Controle e a atividade pretendida, pública ou privada, serão avaliados e acompanhados pela chefia imediata do servidor, mediante instrumentos institucionais de controle.

18. O segundo ponto a ser analisado é quanto à constituição de Sociedade Unipessoal de Advocacia. Neste ponto, cabe a jurisprudência, de onde temos a seguinte decisão do Tribunal Federal da 1a Região (TRF da 1ª R., Apelação/Reexame necessário n. 0018289-91.2002, Rel. Juiz Federal Guilherme Mendonça Doehler, julgado em 16.05.2012 - fonte na internet: <https://www.oabgo.org.br/arquivos/downloads/consulta-2016-07460-votada-1320215.pdf>):

...1. O artigo 117, inciso X, da Lei 8.112/90, que veicula proibição de que servidor público participe de gerência ou administração de empresa privada e sociedade civil, ou exerça atos de comércio, como acionista, cotista ou comanditário, aplica-se também aos servidores contratados em regime temporário, ex vi do artigo 11 da Lei 8.745/93.

2. Dentre as normas que norteiam a constituição, existência e funcionamento de Sociedade de Advogados, afloram algumas que a revestem de especial singularidade, dentre as quais destaca-se a que veda a adoção de forma semelhante à de 'sociedades mercantis' (artigo 16 da Lei 8.906/94), somente sendo admissível a existência de sociedade advocatícia como sociedade civil de finalidades profissionais, identificadas com o próprio exercício da advocacia. Além disso, observe-se a peculiaridade de que, ao contrário das demais pessoas jurídicas de direito privado, a sociedade de advogados adquire personalidade jurídica com o registro de seus atos constitutivo no Conselho Seccional da OAB - não em cartório de registro civil - e, além disso, sujeita-se a controle de conduta pelo Código de Ética e Disciplina da OAB, consoante norma do artigo 15 da Lei 8.906/94.

3. A finalidade visada com a proibição lançada no inciso X do artigo 117 da Lei 8.112/90 não será desvirtuada com a manutenção do impetrante como sócio de sociedade de advogados. O fim pretendido pela referida norma proibitiva, que tem caráter de excepcionalidade portanto, é resguardar a Administração Pública de práticas promíscuas, influências indevidas, parcialidade, que poderiam eventualmente decorrer da mercancia exercida pelo servidor público.

4. A Sociedade de Advogados, disciplinada na Lei 8.906/94, não enseja a seus integrantes essa eventual prática divorciada do interesse público, pela razão já citada de que são sociedades puramente civis, instituídas como meio para o exercício da profissão de advogado, sem natureza mercantil propriamente dita.

19. Com a jurisprudência acima exposta, fica claro que a pretensão do requerente em termos de formar sociedade unipessoal de advocacia é permitida.

20. Diante disso e, desde que a atuação pretendida não possua relação direta com as atribuições do cargo e nem com o papel institucional do órgão, nem guarde relação direta com a Administração Pública/Poder Público, a princípio, **não se constitui confronto entre interesses públicos e privados**, se considerado o disposto no inciso I do art. 3º, da Lei 12.813/2013, não havendo intersecção com as atividades públicas institucionais da CGU e desde que respeitados os termos da declaração apresentada e demais cautelas constantes do presente parecer.

21. **Como de praxe, outro importante registro faço no sentido de que situações divergentes das informadas e que possam caracterizar eventuais infrações à Lei nº 12.813/2013, com seus respectivos fatos probatórios, estão sujeitos à devida apuração disciplinar pela área competente.**

22. Conclui-se dos normativos acima quanto à possibilidade de o servidor atuar como solicitado.

III. CONCLUSÃO

23. Diante do exposto, nos termos do inciso V do artigo 8º da Lei nº 12.813/2013, regulamentado pela Portaria MP/CGU nº 333/2013, em especial no § 3º do artigo 6º, combinado com o disposto na Portaria CGU nº 2.120/2013, e conforme a Portaria nº 651/2016, não se vislumbra, no momento, conflito de interesses relevante, respeitados os termos da declaração apresentada e demais cautelas constantes do presente parecer, a fim de prevenir situação que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

24. Haja vista o interesse da Comissão de Ética em prover aos servidores a melhor orientação, sugere-se que ao registro da decisão no SeCI seja anexado o presente Parecer, bem como seja esclarecido com a chefia do servidor que essa autorização **não excluem da alçada hierárquica as responsabilidades e competências relativas ao acompanhamento de jornada de trabalho e desempenho funcional por parte do requerente, nem enseja, por si só, eventual alteração de horário das atividades desenvolvidas pelo servidor em exercício na CGU.**

25. É o parecer.

26. À Comissão, para apreciação e deliberação.

LARISSA DO ESPIRITO SANTO ANDRADE

Membro suplente, relatora.

EXTRATO DE DELIBERAÇÃO

Certifico que a Comissão de Ética deliberou sobre o processo e aprovou, por unanimidade, o Parecer nº 37/2022/CE em reunião virtual. Tal decisão, cujo resumo a seguir será publicado na página da Comissão na IntraCGU, configura autorização para o exercício da atividade privada pretendida, nos termos do §3º do art. 6º da Portaria MP/CGU nº 333/2013.

Trata-se de processo instaurado por servidor(a) com Pedido de Autorização para o exercício de atividades de advocacia, direito tributário - ICMS, ITCD e ISS, em sociedade unipessoal de advocacia. Em princípio, a relatora entendeu que os elementos apresentados pelo(a) servidor(a) oferecem uma descrição suficiente para a emissão de opinião quanto a potencial conflito de interesse, conforme requisitos do art. 3º da Portaria Interministerial MP/CGU n.º 333/2013. Adiante, à luz das informações prestadas, concluiu-se pelo afastamento do potencial conflito de interesse relevante. Todavia, pontuou-

se, “como aplicável a todos os servidores públicos federais”, algumas disposições da Lei nº 12.813/2013, da Lei nº 8.112/1990 e da Lei nº 8.906/1994. Proposta a manifestação pela inexistência de potencial conflito de interesses relevante, com a observância das cautelas descritas, a Comissão decidiu por unanimidade acatar o parecer da relatora.

CÉSAR FONSECA RAMALHO

Secretário-Executivo da Comissão de Ética



Documento assinado eletronicamente por **CESAR FONSECA RAMALHO, Secretário-Executivo da Comissão de Ética**, em 17/10/2022, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **LARISSA DO ESPIRITO SANTO ANDRADE, Membro Suplente**, em 17/10/2022, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2537738 e o código CRC E0931644

Referência: Processo nº 00190.100855/2017-04

SEI nº 2537738