



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

PARECER Nº
PROCESSO Nº
INTERESSADO:

31/2023/CE/GM
00190.100855/2017-04

ASSUNTO:

PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PRIVADA. ADVOCACIA EM FORMA DE SOCIEDADE DE ADVOCACIA

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 17/05/2023 no Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses - SeCI sob o número 00096.016209/2023-78 pela indigenista especializada da Fundação Nacional do Índio, cedida para a Controladoria-Geral da União, lotada na CGU Regional de [REDACTED].

2. Na solicitação, apresentada na forma do art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial n.º 333, de 19 de setembro de 2013, a 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:

NÃO SEI IDENTIFICAR.

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

Na qualidade de servidora pública federal, ocupante do cargo de provimento efetivo de Indigenista Especializada, do quadro de servidores da Fundação Nacional do Índio, cedida para a Controladoria-Geral da União, em exercício na Regional de [REDACTED], venho pedir autorização para constituição de sociedade de advogados em conjunto com o servidor [REDACTED],

ocupante do cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle, do quadro de servidores da Controladoria-Geral da União, em exercício na Regional de [REDACTED], CPF Nº [REDACTED].

A consultante e o servidor [REDACTED], são advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil. Ambos possuem anotação de impedimento para advogar contra a Fazenda Pública que os remunera, como determina o Estatuto da OAB. A administração da sociedade seria realizada por ambos os sócios em conjunto ou isoladamente. Sobre este aspecto, é importante destacar que a sociedade de advogados não se trata de uma sociedade de cunho empresarial, mas sim de uma sociedade simples, nos termos do Código Civil. Essa conclusão é depreendida da leitura do Estatuto da OAB, Lei nº 8906/94, que menciona: Art. 15. Os advogados podem reunir-se em sociedade simples de prestação de serviços de advocacia ou constituir sociedade unipessoal de advocacia, na forma disciplinada nesta Lei e no regulamento geral. Verifica-se, também, que segundo o entendimento do Estatuto, a sociedade de advogados se consubstancia em uma atividade intelectual e não empresarial. Ressalta-se que, recente modificação na lei em comento, inseriu o §8º ao art. 15, que prevê expressamente: § 8º Nas sociedades de advogados, a escolha do sócio-administrador poderá recair sobre advogado que atue como servidor da administração direta, indireta e fundacional, desde que não esteja sujeito ao regime de dedicação exclusiva, não lhe sendo aplicável o disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no que se refere à sociedade de advogados. Desse modo, verifica-se a expressa autorização legislativa para a administração e consequente constituição da sociedade por servidores. Por oportuno, vale destacar que, conforme NOTA TÉCNICA Nº 1198/2022/CGUNE/CRG, PROCESSO Nº 00190.103848/2022-13, emitida pela COORDENAÇÃO-GERAL DE

UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS, concluiu pela possibilidade de constituição de sociedade unipessoal de advocacia por servidor público que não se enquadre nas incompatibilidades previstas no art. 28 da Lei nº 8.906/94, mesmo que sem a contratação de terceiros para o seu gerenciamento e administração operacional. Ou seja, podendo o servidor público ser sócio de sociedade individual e administrá-la diretamente, entende-se, salvo melhor juízo, que não há óbice para que isso ocorra no caso de sociedade não unipessoal. É importante destacar que esta consulente ocupou Cargo Comissionado Executivo CCE 1.01, tendo sido exonerada, a pedido, na data de [REDACTED], conforme Portaria nº [REDACTED], de [REDACTED].

[REDACTED]. Destaca-se ainda que, a função não lhe concedia poderes de direção, tanto que a servidora estava vinculada a um núcleo da Regional (NAOP), sendo subordinada direta da servidora [REDACTED], não dirigindo pessoas ou tendo poder de decisão. Além disso, a servidora consulente ocupava a posição de substituta eventual da servidora [REDACTED], FCE 1.05, tendo sido dispensada, a pedido, na data de [REDACTED], conforme Portaria nº [REDACTED], de [REDACTED]. Assim como a consulente, o servidor [REDACTED] também não ocupa carga em comissão atualmente. Tecidas tais considerações, solicita-se autorização para constituição de sociedade de advogados entre servidores públicos, onde a administração da sociedade caberá a estes. Termos em que pede deferimento.

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]

Tipo do Vínculo:

Sócios em Sociedade simples de advogados (sociedade não empresarial).

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

Sim.

Tipo do Vínculo:

[REDACTED] é Auditor Fiscal de Finanças e Controle, do quadro de servidores da CGU.

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

Conforme o art. 1º, V, da Lei nº 11.357/2009 (ANEXO 4), o cargo de Indigenista Especializado, de nível superior, possui atribuições voltadas às atividades especializadas de promoção e defesa dos direitos assegurados pela legislação brasileira às populações indígenas, a sua proteção e melhoria de sua qualidade de vida; realização de estudos voltados à demarcação, regularização fundiária e proteção de suas terras; regulação e gestão do acesso e do uso sustentável das terras indígenas; formulação, articulação, coordenação e implementação de políticas dirigidas aos índios e suas comunidades; planejamento, organização, execução e avaliação de atividades inerentes à proteção territorial, ambiental, cultural e dos direitos indígenas; acompanhamento e fiscalização das ações desenvolvidas em terras indígenas ou que afetem direta ou indiretamente os índios e suas comunidades; estudos e pesquisas; bem como atividades administrativas e logísticas, de nível superior, inerentes às competências institucionais de seu órgão ou entidade de lotação. Destaca-se, contudo, que a consulente está, atualmente, cedida à CGU, em exercício na Regional de [REDACTED].

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

Atuo exclusivamente nas áreas de ouvidoria e prevenção da corrupção, executando atividades de fomento à transparência, controle social, ouvidoria, educação cidadã e capacitação de servidores.

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:

Posso ter acesso à dados pessoais de pessoas envolvidas com as ações que desenvolvo. Ex.: na ocasião de ter acesso a uma lista de presença de uma capacitação ministrada.

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.

Não há dúvidas. Trata-se de pedido de autorização.

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

Autorização.

3. A requerente declarou que **não** está em exercício no órgão de origem, **não** ocupa cargo em comissão e **não** 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. 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 n.º 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

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

6. 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 respeitadas 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 da requerente, a ser por ela avaliada e administrada.

7. Dito isso, passo a expor de forma sucinta, pontos importantes relacionados ao pedido de autorização. 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.

8. 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.

9. 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”.

10. 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;

11. 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;

12. Dos normativos acima, verifica-se a possibilidade de a servidora atuar como advogada, desde que não atue contra a Fazenda Pública e, tampouco, junto a “repartições públicas”.

13. 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.

15. 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.

16. O segundo ponto a ser analisado é quanto à constituição de Sociedade de Advogados. Neste particular, destaque-se a jurisprudência, notadamente 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.

17. Reforçando o argumento em favor da autorização pretendida, temos a conclusão da NOTA TÉCNICA Nº 1198/2022/CGUNE/CRG, citada pela requerente no item 2 e disponível na base de conhecimento da CGU em https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68261/3/Nota_Tecnica_1198_2022_CGUNE_CRG.pdf.

18. Com a jurisprudência acima exposta, fica claro que a pretensão da requerente em termos de formar sociedade de advogados é permitida.

19. 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.

20. **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.**

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

III. CONCLUSÃO

22. 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.

23. 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 da servidora 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.**

24. É o parecer.

25. À Comissão, para apreciação e deliberação.

FERNANDA PEDREIRA NUNES

Membra Suplente, relatora.

EXTRATO DE DELIBERAÇÃO

Certifico que a Comissão de Ética deliberou sobre o processo e aprovou, por unanimidade, o Parecer nº 31/2023/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, em sociedade de advogados. 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 interesses 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 **FERNANDA PEDREIRA NUNES, Membro Suplente**, em 13/06/2023, às 17:34, 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 **CESAR FONSECA RAMALHO, Secretário-Executivo da Comissão de Ética**, em 13/06/2023, às 17:35, 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 2834627 e o código CRC 204BE3AB

Referência: Processo nº 00190.100855/2017-04

SEI nº 2834627