



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

PARECER: 874/2024–G3P/DA

ASSUNTO: ESTUDOS ESPECIAIS

REFERÊNCIA: 00600-00004153/2023-52-e

EMENTA: 1. **ESTUDO ESPECIAL**, DECORRENTE DA **DECISÃO N.º 5.197/2022**, PARA DISCUTIR A APLICABILIDADE DA VEDAÇÃO CONTIDA NO ART. 193, INCISO X, DA LEI COMPLEMENTAR N.º 840/2011 - GERÊNCIA OU ADMINISTRAÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS AOS PROCURADORES DO DISTRITO FEDERAL. **DECISÃO N.º 5.266/2023:** APLICAÇÃO DA VEDAÇÃO A TODAS AS CATEGORIAS DE SERVIDORES ESTATUTÁRIOS DO DISTRITO FEDERAL. **PEDIDO DE REEXAME** DA PGDF. **DECISÃO N.º 793/2024:** CONHECIMENTO DO RECURSO, COM A CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO. **INFORMAÇÃO N.º 151/2024-NUREC:** PELO PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME, POR INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **NESTA FASE:** ANÁLISE DE MÉRITO DO RECURSO.
2. PARECER DO MPC/DF **CONVERGENTE**.

1. Cuidam os autos de Estudo Especial instaurado em atenção ao item VI da Decisão nº 5.197/2022¹, a fim de se discutir a aplicabilidade da vedação contida no art. 193, inciso X, da Lei Complementar Distrital nº 840/2011 aos ocupantes do cargo de Procurador da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF).

2. Na última deliberação sobre o tema, o Plenário deste TCDF prolatou a Decisão nº 5.266/2023², na qual, por unanimidade, fixou a tese de aplicação do referido dispositivo legal a todas as categorias de servidores do Distrito Federal abrangidas pelo regime estatutário, inclusive aos Procuradores do Distrito Federal que participem da gerência ou da administração de sociedade de advogados:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – conhecer:

a) do estudo especial determinado pelo TCDF, mediante o item VI da Decisão n.º 5.197/2022 (e-DOC 0475806F-e, peça 1);

b) da documentação encaminhada pela PGDF, em atenção ao Ofício n.º 211/2023-P/SEGECEX, a fim de obter elementos para auxiliar a instrução do feito em exame (peças 5/9);

c) da Informação n.º 64/2023 – 2ª Difipe (e-DOC 835C83F1-e, peça 10);

d) do Parecer n.º 1010/2023 - G2P (e-DOC ABB9DBA4-e, peça 14);

II – fixar entendimento de que:

a) tendo em vista a prevalência do interesse público sobre o privado e a autonomia legislativa local, a vedação insculpida no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n.º 840/2011, se aplica a todas as categorias de servidores do Distrito Federal,

G3P9

¹ Item VI da Decisão (e-doc 5B2E9C41), proferida no Processo nº 00600- 00004431/2022-91-e.

² Peça 16.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

abrangidas pelo regime estatutário, inclusive os Procuradores do Distrito Federal que participem de gerência ou administração de sociedade de advogados;

b) não há impedimento para que o servidor público distrital exerça a advocacia por meio de sociedade unipessoal de advocacia, tendo em vista a semelhança com a advocacia autônoma, devendo, nas situações em que for constituída sociedade unipessoal de advocacia, haver delegação, pelo titular, servidor público, das funções próprias da administração operacional;

c) qualquer exceção, flexibilização ou afastamento das regras previstas no referido diploma estatutário, deverá ser proveniente de alterações normativas a serem formuladas por iniciativa do chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, conforme competência privativa estabelecida no art. 71, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal;

III – autorizar:

a) o encaminhamento desta decisão à Procuradoria-Geral do Distrito Federal;

b) o retorno dos autos à Sefipe/TCDF, para arquivamento do feito.” (Grifou-se).

3. Irresignada, a PGDF interpôs pedido de reexame³ contra a supracitada decisão.

4. Em seus argumentos, defendeu que a vedação do art. 193, inciso X, da Lei Complementar nº 840/2011 não incidiria sobre o presente caso, pois a Lei Federal nº 14.365/2022 alterou o Estatuto da Advocacia para permitir a escolha de servidores públicos como sócios-administradores das sociedades advocatícias. Ademais, segundo a Recorrente, este TCDF não teria competência para exercer controle abstrato de constitucionalidade, cuja atribuição seria exclusiva do Poder Judiciário.

5. Desse modo, a PGDF sustentou que a manutenção da Decisão nº 5.266/2023 criaria um precedente incompatível com a adequada função jurisdicional, por negativa de vigência à Lei nº 14.365/2022 e por usurpação de competência de funções do Judiciário.

6. Por meio da Decisão nº 793/2024⁴, o pedido de reexame foi conhecido, com a concessão de efeito suspensivo ao item II da Decisão nº 5.266/2023.

7. Posteriormente, o Sindicato dos Procuradores do Distrito Federal – SINDPROC/DF⁵ e a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal – OAB/DF⁶ requereram seus ingressos no feito como *amici curiae*, os quais foram deferidos mediante a Decisão nº 2.336/2024⁷.

8. Em seguida, o Corpo Técnico exarou a Informação nº 151/2024-NUREC⁸, em que opinou pelo provimento do pedido de reexame.

9. Por fim, os autos foram encaminhados para pronunciamento deste MPC, vide Despacho Singular nº 313/2024-GCAM⁹.

³ Peças 21 e 16.

⁴ Peça 26.

⁵ Peças 29 a 35.

⁶ Peças 37 a 39.

⁷ Peça 47.

⁸ Peça 60.

⁹ Peça 63.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

10. **Após o relatório, passo à análise do presente caso.**

11. Informo, preliminarmente, que atuo nestes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.

12. No presente momento, examina-se o mérito do pedido de reexame formulado pela PGDF.

13. Este Representante do *Parquet* especial possui entendimento **convergente** ao da 151/2024-NUREC, pelas razões a seguir expostas.

14. A questão debatida versa sobre possível colisão entre a Lei Complementar nº 840/2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos do Distrito Federal, e o Estatuto dos Advogados (Lei nº 8.906/1994, com alterações posteriores), no que tange à participação de servidores públicos como sócios-administradores e gerentes das sociedades de advogados.

15. Nos termos do art. 193, incisos IX e X, da LC nº 840/2011, o exercício do comércio, salvo na qualidade de acionista, cotista ou comanditário, e a participação na gerência ou na administração de sociedade ou de empresa privada, por servidores públicos distritais, constituem infrações graves. Confira-se:

“Art. 193. São infrações graves do grupo I:

[...]

IX – exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

X – participar de gerência ou administração de sociedade ou empresa privada, personificada ou não personificada, salvo:

a) nos casos previstos nesta Lei Complementar;

b) nos períodos de licença ou afastamento do cargo sem remuneração, desde que não haja proibição em sentido contrário, nem incompatibilidade;

c) em instituições ou entidades beneficentes, filantrópicas, de caráter social e humanitário e sem fins lucrativos, quando compatíveis com a jornada de trabalho.”.

16. As regras previstas nos dispositivos supracitados se assemelham à regra do art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/1990, a qual proíbe a participação de servidores públicos federais na gerência ou na administração de sociedades privadas, assim como no exercício do comércio, exceto se como acionista, cotista ou comanditário:

“Art. 117. Ao servidor é proibido: [...] X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;”.

17. Não obstante, a Lei nº 8.906/1994 regulamenta o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil. Desse modo, dispõe sobre normas específicas da categoria profissional dos advogados.

18. Consoante defendido pela Recorrente e pelo Núcleo de Recursos deste TCDF, a Lei nº 14.365/2022 incluiu no mencionado Estatuto regra acerca da possibilidade de



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

servidores da administração direta, indireta e fundacional, desde (a) não sujeitos ao regime de dedicação exclusiva e (b) que sejam advogados, serem sócios-administradores de sociedades advocatícias. É o que se verifica da redação atual do art. 15, §8º, da Lei nº 8.906/1994:

“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. (Redação dada pela Lei nº 13.247, de 2016)

[...]

§ 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. (Promulgação partes vetadas) (Incluído pela Lei nº 14.365, de 2022)”. (Grifou-se).

19. Esclarece-se, desde logo, que o §8º do art. 15 da Lei nº 8.906/1994 não dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, cuja elaboração normativa seria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas sim regula a atuação dos advogados, que também sejam servidores públicos, enquanto sócios-administradores de escritórios de advocacia.

20. Além de o Estatuto dos Advogados ser norma específica relativa à categoria profissional, o próprio §8º do art. 15 da Lei supracitada expressamente determinou que a proibição prevista no inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112/1990 não incide no tocante às sociedades de advogados, exceto no caso em que o servidor tiver dedicação exclusiva.

21. Reitere-se que a regra do art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/1990, inaplicável aos escritórios de advocacia, é semelhante a regra insculpida no art. 193, incisos IX e X, da LC nº 840/2011, como bem asseverado pela Instrução. Logo, conclui-se que esta vedação igualmente resta afastada.

22. Ao se analisar o conteúdo das normas em apreço, resta claro que o legislador federal, ao tratar da categoria dos advogados, possibilitou que, em âmbito nacional, servidores públicos não sujeitos à dedicação exclusiva e que tenham inscrição regular de advogado na OAB possam atuar como sócios-administradores das sociedades em questão.

23. Ainda, nos termos da jurisprudência do E. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**, normas específicas de uma categoria profissional prevalecem sobre as regras previstas em lei geral aplicável aos demais servidores públicos:

“CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. MÉDICO. ANALISTA JUDICIÁRIO DO TJDF. JORNADA DE TRABALHO. RESOLUÇÃO Nº 88/2009, DO CNJ. ARTIGO 19 DA LEI Nº 8.112/90. LEI GERAL. LEI Nº 12.702/12. LEI ESPECIAL. 20 (VINTE) HORAS SEMANAIS. PREVALÊNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. Mandado de segurança com o objetivo de assegurar ao impetrante, servidor público do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, ocupante do cargo de Analista Judiciário, Área Apoio Especializado, Especialidade Medicina, o direito à



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

*manutenção de jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais. 2. A **norma especial afasta a norma geral no que diz respeito à questão peculiar**. Ou seja: *lex speciali derogat generali*. 2.1. A carga horária dos servidores ocupantes do cargo de Analista Judiciário, especialidade Medicina, deste Tribunal de Justiça, deve ser de quatro horas diárias, conforme prevê o artigo 41 da Lei nº 12.072/12 c/c o § 2º do artigo 19 da Lei nº 8.112/90, **devendo a previsão específica prevalecer sobre a disposição genérica do artigo 19 da Lei nº 8.112/90** e do artigo 1º da Resolução nº 88/09, do CNJ. 3. Precedente do STF: 'Mandado de segurança. Tribunal de Contas da União (TCU). Jornada de trabalho de analistas judiciários das áreas de medicina e odontologia. **Prevalência de norma especial sobre a geral**. [...] 1. Diante do silêncio da Lei nº 11.416/06 acerca da jornada de trabalho dos servidores do Poder Judiciário e existindo legislação que discipline a jornada de ocupantes de cargos públicos das áreas de medicina e odontologia, **aplica-se a norma de caráter especial em detrimento da regra geral** inserta no caput do artigo 19 da Lei nº 8.112/90. Inteligência do Decreto-Lei nº 1.445/76, c/c a Lei nº 9.436/97, revogada pela Lei nº 12.702/12 (relativamente aos servidores médicos), e do Decreto-Lei nº 2.140/1984 (relativamente aos servidores odontólogos). Precedentes. 2. Mandado de segurança do qual se conhece. Ordem concedida'. (2ª Turma, MS nº 33853/DF, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 29/9/2017). [...] 7. **Segurança concedida**.' (TJDFT, Acórdão 1118453, 0705905-46.2018.8.07.0000, Rel. Desembargador João Timóteo De Oliveira, Rel. Designado João Egmont, Conselho Especial, pub. DJe: 05/09/2018).*

24. Este entendimento jurisprudencial merece ser aplicado ao presente caso.

25. Ademais, o debate ora posto reflete a necessidade de uma interpretação sistemática, que considera tanto o regramento da atividade advocatícia quanto o conteúdo das normas gerais que regulam o regime jurídico dos servidores públicos do Distrito Federal.

26. A correta aplicação do direito exige harmonização normativa, a fim de se alcançar o equilíbrio entre os interesses em jogo. A desconsideração das particularidades da atividade regulamentada configuraria interpretação equivocada.

27. Por fim, a discussão sobre a compatibilidade da atuação de Procuradores do Distrito Federal como sócios-administradores de sociedades de advogados e as vedações da LC nº 840/2011 **não** questiona a constitucionalidade dos dispositivos desta Lei.

28. Na realidade, o item II da Decisão nº 5.266/2023 merece ser reformado não por eventual inconstitucionalidade legal, mas sim por ter decorrido de uma prévia interpretação isolada e literal das normas em questão, a qual, *data venia*, deixou de considerar a sistematicidade e a harmonia do ordenamento jurídico como um todo.

26. Pelo exposto, o MPC/DF **converge** das conclusões e proposições emanadas da Área Técnica, podendo o Plenário acolhê-las.

É o Parecer.

Brasília, 8 de novembro de 2024.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador em substituição