



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

Processo nº: 00600-00004153/2023-52

Jurisdicionada: Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF

Assunto: Estudos Especiais

Valor Envolvido: 12.240.864,30

Ementa: Estudos Especiais. PGDF. Instauração ocorrida por determinação constante do item VI da Decisão nº 5.197/22, proferida no Processo nº 00600-00004431/2022. Discussão quanto à aplicabilidade aos ocupantes do cargo de Procurador da Procuradoria-Geral do Distrito Federal da vedação contida no art. 193, inciso X, da Lei Complementar nº 840/2011 - gerência ou administração de sociedade de advogados. Decisão nº 5.266/23: a vedação se aplica a todas as categorias de servidores estatutários do Distrito Federal. Pedido de Reexame. **Nesta Fase:** Análise de mérito do recurso.

O NUREC sugere o provimento do pleito recursal e recomendação.

Ministério Público acompanha a proposta.

Voto convergente para ambos, com ajuste.

RELATÓRIO

O processo *sub examinen* foi instaurado em atendimento ao item VI da Decisão nº 5.197/22, proferida nos autos do Processo nº 00600-00004431/2022, para discutir a aplicabilidade da vedação contida no art. 193, inciso X, da Lei Complementar nº 840/11 aos ocupantes do cargo de Procurador da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

A instrução, na esteira da Informação nº 151/2024 – NUREC, explica:

I - ANTECEDENTES

2. Ao tomar conhecimento dos estudos realizados pela Sefipe/TCDF, o Tribunal firmou entendimento sobre a aplicação do referido dispositivo legal às categorias de servidores do Distrito Federal, abrangidas pelo regime estatutário, que participem de gerência ou administração de sociedade de advogados, por meio da Decisão n.º 5.266/2023 (peça 16), *in verbis*:

“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



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

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, 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.” (Grifo nosso)

3. A deliberação do Tribunal foi levada ao conhecimento da Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, que interpôs Pedido de Reexame em face do item II da Decisão nº 5.266/2023 (peças 21 e 16), o qual foi conhecido, com efeito suspensivo, por meio da Decisão n.º 793/2024 (peça 26).

4. Posteriormente, com fundamento nos arts. 138 do CPC e 298 do Regimento Interno deste TCDF, o Sindicato dos Procuradores do Distrito Federal – SINDPROC/DF requereu a sua admissão nos autos como *amicus curiae*, bem como autorização para apresentar memoriais e realizar sustentação oral (peças 29 a 35). De forma similar, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Distrito Federal – OAB/DF requereu participar dos autos como *amicus curiae* (peças 37 a 39). Os pleitos foram atendidos pelo Tribunal mediante a Decisão n.º 2.336/2024 (peça 47).

5. Assim, nesta fase processual, realiza-se o exame de mérito do Pedido de Reexame interposto pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal (peça 21).

II - DAS RAZÕES RECURSAIS (peça 21)

6. Após contextualizar a fiscalização realizada pelo Tribunal, em apertada síntese, a PGDF alega que o exercício da advocacia, mesmo privada, constitui múnus público exercido de forma personalíssima, pelo próprio advogado, independentemente da forma de organização societária encontrada para ajustar a relação entre seus respectivos constituintes, a qual, para o advogado, representa apenas um meio de se facilitar o exercício de seu mister constitucional.

7. Aduz a recorrente que a participação de servidor na gerência ou administração de sociedade de advogados não se amolda à hipótese prevista no inciso X do art. 193 da Lei Complementar n.º 840/2011, preceito



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

que, conjugado com o inciso IX, proíbe aos servidores públicos do Distrito Federal o exercício do comércio e atividades econômicas correlatas.

8. Devido à forma peculiar com que a advocacia se organiza e se desenvolve, o art. 15 do Estatuto da OAB (Lei n.º 8.906/1994) sofreu recente alteração imposta pela Lei n.º 14.365, de 2 de junho de 2022, sendo-lhe acrescido o parágrafo 8º para registrar expressamente que *“a escolha do sócio-administrador poderá recair sobre advogado que atue como servidor da administração direta, indireta e fundacional”*, não fazendo incidir a proibição posta no inciso X do art. 117 da Lei n.º 8.112/1990, cujo conteúdo assemelha-se ao disposto no inciso X do art. 193 da Lei Complementar n.º 840/2011.

9. Assim, ainda que o servidor da administração direta, indireta e fundacional do Distrito Federal seja escolhido como sócio-administrador da sociedade de advogados, não lhe será aplicável a proibição de *“participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário”*.

10. Destaca a recorrente que o Estatuto da Advocacia (Lei n.º 8.906/1994) é norma cogente de eficácia nacional, que regulamenta a organização das sociedades de advogados em todo o país. Assim, *“... embora tenha feito alusão ao inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, indubitável que o art. 15, §8º, do Estatuto da Advocacia, tratou de exacerbar que a participação em sociedade de Advogados, pela sua especial singularidade, não representa atividade divorciada do interesse público, mesmo nas situações em que o servidor público dela participante ostente a qualidade de sócio-gerente”*.

11. Em seguida, a recorrente afirma que, *“... em se tratando de norma de eficácia nacional, o Estatuto da Advocacia tem aplicabilidade não apenas aos servidores federais submetidos ao regime estatutário da Lei n. 8.112/90, mas a todo o conjunto de servidores públicos habilitados ao exercício da advocacia que se encontre na mesma situação jurídica, especialmente considerando que Lei n. 14.365/2022, ao modificar a Lei n. 8.906/94, para incluir um §8º ao seu art. 15, não tratou de regime jurídico dos servidores públicos, mas sim disciplinou a organização das sociedades de Advogados, ressaltando efeitos decorrentes da participação nelas, inclusive quando isso ocorra na qualidade de sócio-gerente”*.

12. Segundo a recorrente, essa circunstância jurídica transfere o foco da discussão para um debate no campo da constitucionalidade normativa, o qual acabou escapando à diligente apreciação desta Corte, embora tenha sido cogitado pelo Corpo Técnico, que a seu visor *“... reconhece que a alteração legislativa promovida pela Lei n. 14.365/2022 no Estatuto da Advocacia, afasta, para os servidores que atuam como administrador de sociedade de Advogados, a tipicidade do inciso X do art. 193 da Lei Complementar n. 840/2011 (equivalente normativo ao inciso X do caput do*



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

art. 117 da Lei nº 8.112/90), deixando, contudo, de reconhecer-lhe eficácia em razão de suposta “inconstitucionalidade formal orgânica”.

13. Entretanto, a recorrente não “... vislumbra a existência do alegado vício de inconstitucionalidade, uma vez que, ao contrário do sustentado pela i. área técnica deste c. Tribunal, a Lei n. 14.365/2022 não tratou de regime jurídico dos servidores públicos, mas sim da organização das sociedades de Advogados, reconhecendo que o exercício da função de gerência ou de administração, nesse tipo “sui generis” de associação civil, não constitui atuação incompatível com o interesse público que objetiva preservar a Administração Pública contra possível atuação mercantil de seus servidores, exacerbando não se concretizar, justamente por essa singularidade, a hipótese proibitiva gravada no inciso X do art. 117 da Lei n. 8.112/90 (que tem correspondência direta no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n. 840/2011)”.

14. A partir dessa controvérsia interpretativa, a recorrente aponta a ausência de competência para os Tribunais de Contas exercerem “... o controle repressivo de constitucionalidade com amplitude típica de controle concentrado, afastando-se a eficácia normativa de texto legal para toda a Administração Pública, como vem se operando in casu”, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que colaciona ao apelo.

15. Em seguida aduz que “... a eventual perpetuação do entendimento gravado na r. decisão recorrida, implicaria na negativa de vigência da Lei n. 14.365/2022, que inseriu o §8º no art. 15 da Lei n. 8.906/94, indistintamente para toda a Administração (incluindo todos os servidores públicos do Distrito Federal, e não apenas aos Procuradores do Distrito Federal), concretizando, “concessa maxima venia”, usurpação de função típica privativa dos órgãos jurisdicionais (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Supremo Tribunal Federal)”.

16. Por fim, conclui ser necessária a reforma do item II da Decisão n.º 5.266/2023 (peça 16), como forma de assegurar eficácia ao § 8º do art. 15 da Lei n.º 8.906/1994, com redação oferecida pela Lei n.º 14.365/2022.

III - ANÁLISE

17. O cerne do Pedido de Reexame em apreciação de mérito (peça 21) é o desejo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal de que esta Corte de Contas reforme o item II da Decisão n.º 5.266/2023 (peça 16), reconhecendo que, em razão da forma peculiar com que a advocacia privada se organiza e se desenvolve, o exercício da função de administração ou de gerência, nas sociedades de advogados, não atrai ao servidor estatutário distrital a vedação prevista inciso X do art. 193 da Lei Complementar n.º 840/2011.

18. Ao repisar o estudo especial realizado em atendimento ao item VI da Decisão n.º 5.197/20224 (e-doc 5B2E9C41), verifica-se que, mediante a Informação n.º 64/2023 – 2ª DIFIPE (peça 10), a Unidade Instrutória discorreu sobre o tema nos seguintes termos:



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

“16. Vencido o tema acerca da possibilidade da advocacia privada por Procurador do DF, resta a questão fulcral objeto do presente estudo quanto ao alcance ou não da vedação capitulada no art. 193, inciso X, da Lei Complementar nº 840/11, aos membros que participem de gerência ou administração de sociedade de advogados. Referido dispositivo trata das infrações graves cometidas por servidor nos casos especificados:

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.

17. Na visão do SindProcDF, para restar caracterizada aquela infração, não basta que o servidor seja sócio gerente ou administrador de sociedade privada, é preciso que tal administração seja realizada mediante contratos ou negócios com a referida unidade da federação, bem ainda a necessidade de prática reiterada, para que se configure a ilicitude.

18. O Parecer Jurídico SEI-GDF nº 121/2019 – PGDF/PGCONS e respectiva aprovação (fls. 137/159 - Peça 7) segue a mesma linha diretiva traçada no Parecer do SindProcDF (fls. 56/80 – Peça 5) e da Comissão de Advocacia Pública dos Estados e Distrito Federal (fls. 129/163 – Peça 5), constantes da Apuração Sumária nº 148/2017 – CG/PGDF, em que concluem pela inaplicabilidade do inciso X do art. 193 da LC 840/2011 aos Procuradores do DF. A Manifestação da PGDF, no essencial, reflete bem as considerações das entidades, conforme reproduzidas a seguir:

(...)

21. Todavia, com as devidas vênias, tal consideração deve ser vista com certa reserva, já que não se pode afastar do fato de que a atividade de prestação de serviço de advocacia, mesmo como função essencial à justiça, se insere na produção de riqueza, inclusive com empreendedorismo jurídico, captação de clientes, conforme prestação de serviços de auditoria e consultoria, por exemplo, os quais também possuem natureza intelectual e servem à justiça com suas perícias, embora complementares, quando solicitadas.

22. Naquele cenário, segundo os pareceristas, as infrações mencionadas na multicitada LC 840/2011, ou seja, exercício de comércio por servidor público (inciso IX) e participação em gerência/administrador de sociedade ou empresa (inciso X) são complementares entre si.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

23. Com percepção oposta, embora tratem de proibições de atividade mercantil/comercial, observamos que as infrações do diploma que se debate são isoladas materialmente, tanto é assim que foram tipificadas de forma autônomas, cada uma em inciso próprio, buscando proibir de fato as mencionadas condutas, consideradas ilícitas, a fim de buscar maior engajamento do servidor com a instituição em face de potenciais riscos com a utilização de informações estratégicas e evitar prejuízo material ao interesse público. Nesse liame, uma vez identificada a conduta gerencial do servidor na sociedade, eventual sanção a ser aplicada por esse comportamento, recairia sobre a infração funcional capitulada no inciso X do art. 193 do estatuto jurídico do servidor público do Distrito Federal.

(...)

26. No âmbito federal, ao avaliar assunto similar, conforme mencionado nos pareceres, a Controladoria Geral da União CGU, por meio da Nota Técnica 1198/2022/CGUNE/CRG, em resposta à consulta encaminhada pelo Sr. Corregedor-Geral da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), acerca da possibilidade de servidor público federal, exercer a advocacia por meio da constituição de sociedade unipessoal de advocacia, entendeu possível a permissão para advogar tanto para os servidores antigos quanto os que passem a ingressar no serviço público, desde que observe as restrições legais previstas no Estatuto da OAB e no Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União. Na ocasião, manifestou-se ainda que, nessa situação, estaria o servidor afastado da proibição disposta no art. 117, X, 8.112/90, no que se refere à participação em gerência ou administração de sociedade. Principais trechos encontram-se replicados a seguir: (...)

CONCLUSÃO

(...)

29. Nessa trilha, restou claro não haver óbice ao Procurador do DF o exercício da advocacia privada, podendo, assim, praticar a dupla atuação, desde que respeitados os limites legais. Por isso mesmo, os entendimentos de apoio nos pareceres de que a advocacia é essencial à justiça somente respaldam a possibilidade de Procurador do DF exercer a advocacia privada, inclusive em sociedade unipessoal. Por outro lado, referidos argumentos não emprestam favor para que o servidor/advogado público fique afastado de seguir as regras do seu estatuto jurídico civil. O Procurador do DF, como servidor público do DF, não pode se afastar do diploma disciplinador que lhe é alcançável, no caso, a Lei Complementar 840/2011, devendo, desse modo, com base na legalidade estrita e demais princípios constitucionais, observar e respeitar as vedações previstas no mencionado estatuto jurídico do servidor local.

30. Nesse liame, as considerações do precedente administrativo da CGU e do julgado do TRF1 apresentados acima, para efeito de afastar o alcance da infração indicada no art. 117, X, da Lei 8.112/90, na hipótese em que o servidor figure em quadro de sociedade unipessoal de advocacia, em função gerencial ou de administrador, na forma disposta no art. 15 do



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

EAOB, não fornecem guarida aos servidores advogados do DF, inscritos na precitada Ordem, e nem, em princípio, se estenderiam a outros servidores/advogados inscritos em seccionais de outras unidades da federação. O Estatuto da OAB deve gerir o exercício dos advogados enquanto tais. O que compete ou não aos servidores públicos deve estar disciplinado no estatuto dos servidores públicos. Se o servidor público é advogado inscrito na Ordem, isso deveria ser uma questão accidental. O fato de ser advogado não deveria ser justificativa para lhe permitir o que não seja permitido aos demais servidores públicos. Mais ainda, ser Procurador do DF não deveria justificar garantias não alcançadas por outros servidores, até mesmo aos servidores que também sejam advogados.

31. Aqui vale ressaltar que parece haver uma invasão de esfera normativa a suscitar eventual conflito de competência legislativa, correspondendo a uma inconstitucionalidade formal orgânica, na medida em que a Lei 14.365/22, que alterou o EOAB, passou a afastar a aplicação do disposto no inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112/90, na hipótese, de servidor figurar como sócio-administrador em sociedade de advogados, que é uma infração in verbis:

§ 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.

32. Não podendo ser diferente, é de competência do chefe do Poder Executivo a iniciativa de processo legislativo que envolva servidores públicos, cabendo ao Poder Legislativo a votação respectiva. Portanto, a alteração de regras e posturas da relação do servidor com o poder público deve ser proposta pelo chefe Poder Executivo. Dessa forma, com todo respeito, a questão não poderia ser tratada no EOAB. As exceções e alterações pretendidas deveriam figurar na Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

33. De se considerar ainda, em respeito à autonomia legislativa do ente federativo, no caso o Distrito Federal, que compete ao Governador do DF a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos distritais e seu regime jurídico, disciplinando direitos, deveres e estabelecendo sanções nos casos em que se especificam infrações disciplinares, tudo na forma da competência privativa prevista no art. 71, §1º, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

34. Trata-se, desse modo, de matéria submetida à reserva legal, e no caso do Distrito Federal, o regime jurídico local é conferido por meio de Lei Complementar, cujo quórum de aprovação (maioria absoluta) diferencia-se ao da Lei Ordinária (maioria simples ou relativa).

35. Nesse campo, não houve qualquer alteração no diploma legislativo local tendente a afastar aplicação, excepcionar ou flexibilizar entendimento sobre a infração disciplinar prevista no art. 193, X, da LC,



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

quanto à proibição do servidor público participar de gerência ou de administração de sociedade.

36. Ademais, com o devido respeito às alegações contrárias, o afastamento de servidor ao alcance da norma proibitiva não passa por critérios interpretativos que venham a ser feitos, há de ter disposições legais que permitam tais exceções, sobretudo, que a norma proibitiva guerreada tem o sentido proibitivo mesmo, de forma a proteger a Administração Pública, evitando conflitos de interesse público e privado, por parte do servidor.

37. Portanto, salvo disposição de lei em contrário, aplica-se aos Procuradores do Distrito Federal, que participem de gerência ou administração de sociedade de advogados, a vedação capitulada no art. 193, inciso X, da Lei Complementar nº 840/11."

19. Em consonância com a Unidade Instrutória, por meio do Parecer n.º 1010/2023-G2P (peça 14), o Órgão Ministerial junto a esta Corte consignou que:

"De fato, segundo já decidiu o STF, a Constituição Federal consagra a liberdade de exercício profissional como direito fundamental titularizado por todas as pessoas (CF, art. 5º XIII). Mas esse direito pode ser restringido por lei ordinária, sendo compatíveis com o texto constitucional normas restritivas, por exemplo, ao exercício da advocacia.

Correlatamente, defende o Corpo Técnico que "é de competência do chefe do Poder Executivo a iniciativa de processo legislativo que envolva servidores públicos, cabendo ao Poder Legislativo a votação respectiva. Portanto, a alteração de regras e posturas da relação do servidor com o poder público deve ser proposta pelo chefe Poder Executivo."

A questão aqui é o estrito respeito ao Regime Jurídico DF. E mesmo que se entenda a condição especial dos nobres advogados públicos, as leis que versam sobre a Carreira são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme preconiza o art. 61, § 1º III, da CF4 (com repetição no art. 71, § 1º II, da LODF), regra, aliás, aplicável aos demais servidores públicos.

Nestes termos, cabe ao Governador do DF resolver o impasse, enviando PL à CLDF, para excepcionar a vedação existente, se for o caso."

20. Por derradeiro, em convergência com as manifestações dos Órgãos Instrutivo e Ministerial, ao fundamentar a deliberação recorrida (peça 15), o i. Relator completou o exame da matéria nos seguintes termos:

"... todos os servidores distritais, incluindo os Procuradores, estão sujeitos ao regramento imposto pela Lei Complementar distrital n.º 840/2011. Nesse condão, embora detenham as prerrogativas de advogados, estão sob a influência de direitos e deveres derivados de norma legal que considera infração grave a participação de gerência ou administração de sociedade ou empresa privada, personificada ou não personificada. As únicas exceções constam na própria norma local. Observem-se:

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



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

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.” Por outro lado, também não se pode perder de vista a situação diferenciada conferida às sociedades unipessoais de advocacia.

Observe-se excerto da Nota Técnica 1198/2022/CGUNE/CRG. Embora trate sobre servidor federal, vem a calhar em reforço à discussão aqui enfrentada, da qual importa transcrever o seguinte:

*“(…) ressalvados os aspectos relacionados à prevalência do interesse público sobre os interesses individuais, entende-se que o **modelo singular de sociedade unipessoal de advocacia**, em razão da sua característica não empresarial, da **semelhança com a advocacia autônoma – face à natureza unipessoal de prestação dos serviços** – e da sua essência como trabalho eminentemente intelectual, não se insere no campo de abrangência da proibição disposta no art. 117, inciso X e XVIII, sendo, portanto, permitida a sua constituição por servidor público”. (destaque acrescido)*

Extrai-se da aludida nota técnica que, no âmbito do Poder Executivo Federal, foi permitida a constituição de sociedade unipessoal de advocacia, com as devidas ressalvas, sem que o feito incorresse em infração funcional. Isso porque a sociedade unipessoal em muito se assemelha à advocacia autônoma.

Entretanto, com a devida vênia, a constituição de sociedade unipessoal não afasta a proibição de que o servidor público atue como administrador ou gerente de empresa. A solução, a meu ver, é a possibilidade de delegação, pelo titular, servidor público, das funções próprias da administração operacional. Isso afasta o servidor das atividades caracterizadoras de eventual infração funcional.

Pode-se, em conclusão, definir o entendimento de ser permitido não somente aos Procuradores distritais, mas qualquer servidor — cujas atribuições funcionais não proibam — a concomitância profissional da advocacia (pública e privada), desde que não incorram nas vedações contidas no estatuto que rege os servidores públicos, devendo, nas situações em que for constituída sociedade unipessoal de advocacia, haver delegação, pelo titular, servidor público, das funções próprias da administração operacional.

A propósito, o servidor público “se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado”. É dizer: a soberania do interesse público sobre o individual deve ser observada.”



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

21. Como se observa nos excertos acima, o ponto em debate é verificar se o §8º do art. 15 da Lei n.º 8.906/1994, com a redação dada pela Lei n.º 14.365/2022, afasta a incidência da vedação capitulada no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n.º 840/2011 aos servidores públicos distritais no exercício de função de administração ou de gerência nas sociedades de advogados.

22. De início, cumpre indicar que, conforme destacado pela PGDF, no Brasil a atividade de advocacia privada não se configura como uma atividade empresarial, mas um serviço público, ainda que prestado no âmbito particular. Não por outro motivo o § 1º do art. 2º da Lei n.º 8.906/1994 taxativamente perfilha que *“no seu ministério privado, o advogado presta serviço público e exerce função social”*.

23. Destaque-se que a sociedade de advogados não exerce qualquer atividade fim junto ao Poder Judiciário, mas sim os seus sócios advogados, em nome próprio e com responsabilidade ilimitada, conforme prescreve o art. 37, § 1º, do Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB. Inclusive, a outorga de procurações é realizada individualmente ao advogado e não à sociedade de advogados. Portanto, a finalidade da sociedade de advogados não é prestar serviços de advocacia, mas prover os meios para que seus associados possam exercê-la com o devido apoio material e administrativo.

24. Por outro lado, como trazido pela PGDF, o art. 982 do Código Civil prescreve que as sociedades empresariais exercem atividade econômica organizada para a produção e circulação de bens e serviços, sendo-lhes imposta a obrigação de registro em junta comercial ou em cartório de registro, sempre sob o abrigo do direito empresarial. Diversamente, a sociedade de advogados tem registro apenas na Ordem dos Advogados do Brasil, sujeitando-se apenas à Lei n.º 8.906/1994 e ao Regulamento Geral do Estatuto da Advocacia e da OAB.

25. Em complemento, o art. 966, § único, do Código Civil dispõe que não são empresários aqueles que exercem profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda que com o concurso de auxiliares ou colaboradores. Logo, embora tais atividades também sejam econômicas, isto é, produzam riquezas, também não são reguladas pelo direito empresarial.

26. Nesse particular, verifica-se que a Lei n.º 8.906/1994 impõe à sociedade de advogados diversas características que a diferenciam da sociedade empresarial tradicional, dentre as quais se destacam:

- a) aquisição de personalidade jurídica somente com seu registro na OAB e não na junta comercial (art. 15, § 1º);
- b) proibição do uso de nome de fantasia ou qualquer outra característica de sociedade empresária (art. 16);



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

c) vedação ao desempenho de atividade estranha à advocacia, proibindo também a existência de sócio que não seja advogado e com registro na OAB (art. 16);

d) proibição de o advogado angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros, bem como utilizar-se de agenciador de causas (art. 34).

27. Portanto, conforme apontado pela recorrente, a vedação contida no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n.º 840/2011, no que se refere a sociedades empresariais, não se aplica ao exercício da advocacia privada realizada no âmbito de sociedades de advogados, que não se confundem como as sociedades empresariais tradicionais.

28. Há que se reconhecer que a vedação imposta ao servidor distrital visa inibir tão somente o desenvolvimento de atuação empresarial, não a simples atuação profissional de natureza intelectual no âmbito privado, concomitantemente ao exercício do cargo público. Isso porque tal vedação objetiva apenas evitar que o servidor se coloque em posição que o leve a um conflito de interesses entre o seu dever funcional como agente estatal e o particular ao atuar como advogado privado.

29. As mesmas vedações e limitações jurídicas se impõem à sociedade uniprofissional de advogados, que se assemelha à advocacia autônoma, haja vista que nessa condição o advogado atua sempre em caráter pessoal e com responsabilidade individual. Nela inexistente sócio capitalista ou sócio pessoa jurídica, bem como não há a execução de outras atividades fins que não a advocacia.

30. Destaque-se que, na sociedade uniprofissional de advogados, o causídico continua responsável pelas atividades fim e meio da organização, o que não o transforma em administrador de empresas, porquanto tal sociedade empresa não é, conforme destacado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal na via recursal.

31. Segundo o Parecer Jurídico SEI-GDF n.º 121/2019 - PGDF/PGCONS (peça 7), *“as atribuições do administrador de sociedade de advogados não diferem, em essência, das incumbências de um advogado que atue autonomamente como profissional liberal, mantendo seu próprio escritório de advocacia. Ambos serão incumbidos de celebrar contratos com clientes, gerir as relações trabalhistas com eventuais empregados, receber honorários, locar ou adquirir imóvel para instalar o escritório, pagar despesas correntes, pagar tributos, manter contabilidade (o profissional liberal, nesse sendo, poderá manter livro-caixa vinculado à sua atuação profissional) e assim por diante. Administrar uma sociedade de advogados, nesse sentido, não deixa de ser uma faceta do próprio e legítimo exercício da advocacia”*.

32. Não por outro motivo, o inciso I do art. 30 do Estatuto da Advocacia (Lei n.º 8.906/1994) veda apenas que a advocacia privada seja exercida por



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

servidor público em desfavor da fazenda pública que o remunera. Nenhuma outra limitação é imposta ao causídico no exercício de suas funções constitucionais.

33. Dito isso e superada a questão afeta à diferença entre as sociedades de advogados e as sociedades empresariais, passa-se ao exame da divergência interpretativa em relação ao uso do §8º do art. 15 da Lei n.º 8.906/1994, com a redação dada pela Lei n.º 14.365/2022, para afastar a incidência da vedação capitulada no inciso X do art. 193 da Lei Complementar n.º 840/2011

34. O ordenamento jurídico pátrio prevê a utilização do instituto da hermenêutica jurídica, que não se resume à interpretação literal do texto legal, mas sim a expressão que as normas em suposto conflito traduzem para a realidade observada quando da sua aplicação ao caso concreto. Assim, cumpre ao julgador observar a redação das normas e, através da técnica adequada, expressar a regra mais fiel quanto possível ao pensamento do legislador, retirando o exato sentido pretendido na hora de se elaborar o regramento em hipotético conflito.

35. De início, ao consultar o Projeto de Lei n.º 5.284/2020, que culminou na edição da Lei federal n.º 14.365/2022, dentre outras justificativas, observa-se que o autor da proposta legislativa buscou “... *alterar e incluir uma série de dispositivos ao Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, tudo com o objetivo de adequá-lo às novas exigências do mercado e aos novos tempos, reforçando o feixe de prerrogativas agrupadas sob o epíteto “inviolabilidade do advogado”, que a Constituição Federal e o próprio Estatuto assegura a esses profissionais, sempre com vistas a proteger a sociedade civil de ações arbitrárias que possam ser perpetradas pelo Estado*”. Quanto às regras propostas para atender às novas exigências do mercado, citou, ilustrativamente, “... *a disciplina das sociedades de advogados, que observam todas as particularidades dessa espécie de sociedade simples*”.

36. Conforme leciona Washington de Barros Monteiro, no uso da hermenêutica jurídica, dentre outras regras, o intérprete deve sempre preferir a inteligência que faz sentido e que melhor atenda à tradição do direito àquela que não faz, afastando-se a exegese que conduz ao vago, ao inexplicável, ao contraditório e ao absurdo, bem como não deve distinguir aqueles que a lei não os distingue.

37. Entendimento complementar é oferecido por Antonio Luiz Machado Neto ao discorrer que a interpretação jurídica apresenta três funções distintas: primeiro, conferir a possibilidade de aplicação da norma jurídica às relações sociais que lhe originaram; segundo, estender e ampliar o sentido da norma às relações novas que não existiam no momento da concepção e criação da norma; e terceiro “temperar” o alcance do preceito normativo de forma que ele venha a corresponder às necessidades reais e atuais de caráter social.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

38. Pois bem. De pronto, verifica-se que inexistente divergência nestes autos quanto ao alcance nacional da Lei n.º 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Isso porque há consenso de que aos servidores públicos distritais é cabível a concomitância profissional da advocacia (pública e privada), desde que observem as restrições legais previstas no Estatuto da OAB e no Regime Jurídico dos servidores públicos civis dos Distrito Federal. A divergência reside no uso do disposto no §8º do art. 15 da Lei n.º 8.906/1994, com a redação dada pela Lei n.º 14.365/2022, para afastar a incidência da vedação capitulada no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n.º 840/2011

39. Neste aspecto, assiste razão à recorrente ao defender a amplitude normativa do Estatuto da Advocacia, que realmente se trata de norma cogente de eficácia nacional e que regulamenta a organização das sociedades de advogados em todo o país e, em consequência, “...*tem aplicabilidade não apenas aos servidores federais submetidos ao regime estatutário da Lei n. 8.112/90, mas a todo o conjunto de servidores públicos habilitados ao exercício da advocacia que se encontre na mesma situação jurídica, especialmente considerando que Lei n. 14.365/2022, ao modificar a Lei n. 8.906/94, para incluir um §8º ao seu art. 15, não tratou de regime jurídico dos servidores públicos, mas sim disciplinou a organização das sociedades de Advogados, ressaltando efeitos decorrentes da participação nelas, inclusive quando isso ocorra na qualidade de sócio-gerente*”.

40. Apenas para reflexão sobre a matéria, caso a Lei n.º 14.365, de 2 de junho de 2022, que alterou a Lei n.º 8.906/1994, ao invés de citar literalmente o inciso X do caput do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que tem correspondência direta no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n.º 840/2011, tivesse indicado em sua literalidade a vedação que o dispositivo contempla, provavelmente, inexistiria divergência interpretativa sobre o alcance a todos os servidores, inclusive os distritais, no exercício concomitante da advocacia privada.

41. Ou seja, se o §8º do art. 15 da Lei n.º 8.906/1994 tivesse a redação abaixo suscitada, considerando apenas os fundamentos que suportam a decisão guerreada, a vedação estatutária prevista no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n.º 840/2011, provavelmente não se aplicaria. Veja-se:

§ 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 a vedação de participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário, no que se refere à sociedade de advogados. (redação própria)

42. Ora, se a simples troca do endereçamento da norma pela sua semântica literal altera a percepção dialética sobre o seu alcance, não há como esta



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

Corte negar a utilização da hermenêutica jurídica, mediante uma interpretação sistemática, para compreender o objetivo da norma em questão, a finalidade do legislador ou o anseio social por trás do comando legal, dentro de um argumento lógico capaz de buscar a interpretação que mais atenda à finalidade da norma.

43. Nesse sentido, conforme precedente trazido à baila pela entidade representativa dos Procuradores do Distrito Federal e pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região¹⁰ firmou exegese de que a participação em sociedade de advogados não incide na infração prevista no inciso X do caput do art. 117 da Lei n.º 8.112/1990, que tem correspondência direta no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n.º 840/2011. Eis a ementa do referido aresto:

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. CANDIDATO APROVADO EM CONCURSO. PROFESSOR SUBSTITUTO DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG. DIREITO À CONTRATAÇÃO. EXIGÊNCIA DE DESVINCULAÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS. ARTIGO 117, X, DA LEI 8.112/90. DESCABIMENTO. NATUREZA JURÍDICA DA SOCIEDADE. LEI 8.906/94. FINALIDADE DA NORMA. INTERPRETAÇÃO LITERAL AFASTADA. RAZOABILIDADE.

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 advocacia como sociedade civil de finalidades profissionais, identificadas como 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,



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

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. 5. Apelação e remessa oficial desprovidas.”

44. Registre-se que o texto legal hipotético jamais conseguirá prever toda e qualquer situação que será enfrentada após a promulgação da norma, notadamente, em relação às inovações legislativas que o suceder.

45. Como exemplo, tem-se o caso em exame em que a Lei n.º 14.365, de 2 de junho de 2022, que inseriu o §8º ao art. 15 da Lei n.º 8.906/1994, foi sancionada em momento bastante posterior à entrada em vigor da Lei Complementar n.º 840, de 23 de dezembro de 2011. Ou seja, mais de uma década após o início da vigência do estatuto dos servidores distritais e redigido por esferas legislativas diversas e independentes entre si.

46. Portanto, não há como deixar de reconhecer a existência de alguma incompatibilidade entre as referidas normas, federal e distrital, no que tange aos servidores públicos estatutários distritais no exercício da advocacia privada. Assim ocorrendo, incide tacitamente o disposto no § 1º do art. 2º, da LINDB, in verbis:

“§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.” (grifo nosso)

47. Todavia, diversamente do entendimento da Unidade Instrutória, não há que falar em invasão de esfera normativa, em conflito de competência legislativa, tampouco em inconstitucionalidade formal orgânica, na medida em que o que se observa é a existência de normas independentes e capazes de coexistirem de forma harmônica, caso a interpretação delas seja realizada com a técnica adequada, de maneira sistemática, não apenas pela literalidade do texto legal e de forma isolada, como inicialmente realizado pelo Corpo Técnico no estudo determinado pelo item VI da Decisão n.º 5.197/2022 (e-doc 5B2E9C41), no bojo da Informação n.º 64/2023 – 2ª DIFIPE (peça 10).

48. Assim, assiste razão à recorrente quanto à adequação formal do §8º do art. 15 da Lei federal n.º 8.906/1994, com a redação oferecida pela Lei n.º 14.365, de 2 de junho de 2022, ao afirmar que “... *não se vislumbra a existência do alegado vício de inconstitucionalidade, uma vez que, ao contrário do sustentado pela i. área técnica deste c. Tribunal, a Lei n. 14.365/2022 não tratou de regime jurídico dos servidores públicos, mas sim da organização das sociedades de Advogados, reconhecendo que o exercício da função de gerência ou de administração, nesse tipo “sui generis” de associação civil, não constitui atuação incompatível com o interesse público que objetiva preservar a Administração Pública contra possível atuação mercantil de seus servidores, exacerbando não se concretizar, justamente por essa singularidade, a hipótese proibitiva gravada no inciso X do art. 117 da Lei n. 8.112/90 (que tem correspondência direta no art. 193, inciso X, da Lei Complementar n. 840/2011)”* .



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

49. Destaque-se, como apontado pela recorrente, que “a Lei n. 14.365/2022, ao modificar a Lei n. 8.906/94, para incluir um §8º ao seu art. 15, não tratou de regime jurídico dos servidores públicos, mas sim disciplinou a organização das sociedades de Advogados, ressaltando efeitos decorrentes da participação nelas, inclusive quando isso ocorra na qualidade de sócio-gerente”.

50. Sendo assim, a inexistência de vício de inconstitucionalidade afasta qualquer outra controvérsia quanto à competência do Tribunal de Contas do Distrito Federal para o exercício do controle repressivo de constitucionalidade, bem assim de eventual usurpação de função típica e privativa dos órgãos jurisdicionais, conforme suscitado pela recorrente. Por tais motivos, igualmente, mostra-se despiciendo e improdutivo qualquer debate sobre tais assuntos nestes autos.

51. Por fim, podendo os servidores públicos distritais exercer a advocacia direta e individualmente, há de se lhes permitir a administração de sociedade de advogados, uma vez que, nesse caso, eles não exercerão indiretamente, ou seja, por intermédio de pessoa jurídica, nenhuma atividade que lhes seja proibida exercer individualmente. Logo, mostra-se completamente desarrazoado impedir-lhes que administrem a sociedade de advogados que integram, sob pena de prejudicar o legítimo exercício da advocacia enquanto serviço público de cunho constitucional.

IV - CONCLUSÃO

52. À luz do exposto, no mérito, deve o Tribunal dar provimento ao Pedido de Reexame (peça 21) interposto pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal contra o item II da Decisão n.º 5.266/2023 (peça 16), a fim de tornar sem efeito os seus termos e firmar o entendimento de que, em razão da forma peculiar com que a advocacia se organiza e se desenvolve, o exercício da função de administração ou de gerência, nas sociedades de advogados, não atrai ao servidor estatutário distrital a vedação prevista no inciso X do art. 193 da Lei Complementar n.º 840/2011;

53. Ademais, a fim de evitar discussões interpretativas futuras sobre a mesma temática, considerando a competência privativa do Chefe do Poder Executivo de propor as regras que constituem o Regime Jurídico dos servidores públicos do Distrito Federal, conforme preconiza o art. 71, § 1º, inciso II, da LODEF, deverá o Tribunal recomendar-lhe que avalie a conveniência de propor a revisão da Lei Complementar n.º 840/2011, com vistas a incorporar-lhe conteúdo semelhante ao contido no §8º do art. 15 da Lei n.º 8.906/1994, com a redação oferecida pela Lei n.º 14.365, de 2 de junho de 2022. Deverá o Tribunal, ainda, autorizar a cientificação dos recorrentes a respeito da deliberação que vier a ser adotada na presente etapa processual e o retorno feito à SEFIPE para a adoção das providências pertinentes, compreendendo o seu arquivamento.

O órgão técnico sugere ao Tribunal:



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

- I. tomar conhecimento da Informação n.º 151/2024 – NUREC;
- II. no mérito, dar provimento ao Pedido de Reexame (peça 21) interposto pela Procuradoria Geral do Distrito Federal contra o item II da Decisão n.º 5266/2023 (peça 16), tornando-o sem efeito;
- III. em consequência do item precedente, firmar o entendimento de que, em razão da forma peculiar com que a advocacia se organiza e se desenvolve, o exercício da função de administração ou de gerência, nas sociedades de advogados, não atrai ao servidor estatutário distrital a vedação prevista no inciso X do art. 193 da Lei Complementar n.º 840/2011;
- IV. recomendar ao Chefe do Poder Executivo local que, com amparo no art. 71, § 1º II, da LODF, avalie a conveniência de propor a revisão da Lei Complementar n.º 840/2011, com vistas a incorporar-lhe conteúdo semelhante ao contido no §8º do art. 15 da Lei n.º 8.906/1994, com a redação oferecida pela Lei n.º 14.365, de 2 de junho de 2022;
- V. autorizar:
 - a) a ciência do teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados;
 - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia da decisão a ser adotada, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
 - c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE para arquivamento do feito e a adoção das demais providências cabíveis.

O Ministério Público, em seu Parecer nº 874/2024 – G3P, acompanha a sugestão do órgão técnico:

- 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:

[...]



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

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 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



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

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 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 specialis 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*

https://tcdf.sharepoint.com/sites/msteams_81edbb/Shared Documents/GCAM/2024 - assessoria/Votos/415323c.docx (1)



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

*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 descon sideração 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 relatório.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

VOTO

Os estudos especiais formados em cumprimento ao item VI da Decisão nº 5.197/22 destinavam-se a 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.

Em sua última assentada, o Tribunal proferiu a Decisão nº 5.266/23, deliberando por:

[...] 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, 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; [...]

Diante desse *decisum*, a PGDF interpôs pedido de reexame.

Em seu arrazoado, aquele órgão consultivo alega que a vedação do art. 193, inciso X, da Lei Complementar nº 840/2011 não se aplicaria ao caso, eis que a Lei Federal nº 14.365/22 autorizou a escolha de servidores públicos como sócios-administradores das sociedades advocatícias, e que, outrossim, a Corte de Contas não teria competência para exercer controle abstrato de constitucionalidade, cuja atribuição seria exclusiva do Poder Judiciário.

O Sindicato dos Procuradores do Distrito Federal – SINDPROC/DF e a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal – OAB/DF requereram o ingresso no feito a título de *amicus curiae*, o que lhes foi deferido consoante Decisão nº 2.336/24.



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

De fato, entendo que assiste razão aos recorrentes.

Sobressai da discussão empreendida nos autos um aparente conflito de normas, que se revela entre a Lei Complementar nº 840/2011, que trata do regime jurídico dos servidores públicos distritais, e o Estatuto da Advocacia, constante da Lei nº 8.906/94.

A lei distrital estabelece como infração grave o servidor exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário, ou participar de gerência ou administração de sociedade ou empresa privada. Essa redação corresponde à disposição do art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90.

A Lei nº 8.906/1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, no entanto, contém autorização para que os advogados constituam sociedade simples de prestação de serviços de advocacia ou sociedade unipessoal de advocacia.

Dispõe, por outro lado, que 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, assinalando expressamente não lhe ser aplicável o disposto no inciso X do citado *caput* do art. 117 da Lei nº 8.112/90, no que se refere à sociedade de advogados.

Leia-se o dispositivo do estatuto:

[...] § 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.** [grifei]

Entendo, de fato, em relação ao aparente conflito de normas, que o estatuto da advocacia prevalece diante da sua natureza de lei especial, à qual se submete a lei mais geral que disciplina o regime jurídico dos servidores públicos do Distrito Federal.

Merece realce a forma como o Código Civil tratou da questão, dispondo, no art. 966, § único, que não são empresários aqueles que exercem profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda que com o concurso de auxiliares ou colaboradores, o que, a meu ver, aplica-se ao trabalho intelectual dos advogados.

Tanto é assim, que as sociedades de advogados não são registradas na junta comercial, constituindo-se apenas com o registro na OAB, como se infere do art. 15, § 1º, da Lei nº 8.906/94.

Diante dessas circunstâncias legais, a proibição ao servidor público de



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

participar de entidades empresariais não se aplica aos advogados, cujas sociedades não são definidas como empresas. Tal, portanto, é a razão da ressalva do estatuto da advocacia de não lhes ser aplicável o inciso X do citado *caput* do art. 117 da Lei nº 8.112/90, que traz a vedação.

Ao advogado servidor público proíbe-se apenas que atue em desfavor da fazenda pública que o remunera, a teor do art. 30, inciso I, da Lei nº 8.906/94.

Acompanho, nesses aspectos, a proposta da instrução e do Ministério Público.

Dirirjo, tão somente, e por isso farei um ajuste nas proposições da instrução, quanto à sugestão de se recomendar ao chefe do Poder Executivo que avalie a conveniência de rever a LC nº 840/11 para inserir em seu bojo a exceção da vedação em relação aos advogados.

Isso porque, em primeiro lugar, resolve-se o conflito aparente de normas no âmbito deste processo, que esclarece o tema de modo definitivo, não se antevendo que possam surgir novos questionamentos a par dos que agora são exauridos.

Em segundo lugar, a disposição que se quer propor equivale, em termos gerais, ao que já consta da parte final do § 8º do art. 15 do estatuto da advocacia, incluído pela Lei nº 14.365/22, não havendo necessidade de replicar a ressalva que já existe.

Isso posto, acompanhando a proposta da instrução e do Ministério Público, com o ajuste que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário deva:

I - no mérito, dar provimento ao Pedido de Reexame interposto pela Procuradoria Geral do Distrito Federal contra o item II da Decisão nº 5.266/23, tornando-o sem efeito;

II - em consequência do item precedente, firmar o entendimento de que, em razão da forma peculiar com que a advocacia se organiza e se desenvolve, o exercício da função de administração ou de gerência, nas sociedades de advogados, não atrai ao advogado que seja servidor estatutário distrital a vedação prevista no inciso X do art. 193 da Lei Complementar nº 840/2011;

III - autorizar:

a) a ciência do teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente e aos demais interessados, encaminhando-se lhes ainda cópia da informação e deste voto;

b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia da decisão a ser adotada, como forma de viabilizar os correspondentes registros;



Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DA CONSELHEIRA ANILCÉIA LUZIA MACHADO

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE para arquivamento do feito e a adoção das demais providências cabíveis.

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2024.

ANILCÉIA MACHADO

Conselheira-Relatora