



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1198/2022/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.103848/2022-13

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

1. **ASSUNTO**

1.1. Servidor Público Federal. Possibilidade do exercício da advocacia por meio de sociedade unipessoal de advocacia.

2. **REFERÊNCIAS**

2.1. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

2.2. Lei 8.906, de 04 de julho de 1994 - Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil.

2.3. Provimento OAB nº 170/2016, de 24 de fevereiro de 2016.

2.4. Manual de Processo Administrativo Disciplinar - Controladoria-Geral da União - CGU - Brasília - janeiro de 2021.

2.5. Prevenção e Resolução - Conflito de Interesses - Manual do Participante (ENAP) - 2016 - [repositório CGU](#)

2.6. Nota Técnica nº 2386/2020/CGUNE/CRG, de 15 de setembro de 2020.

3. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

3.1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Sr. Corregedor-Geral da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do Ofício n.º 024/2022/CORG/UFSC, de 12 de maio de 2022 (2368307), dirigida ao Corregedor-Geral da União desta CGU, acerca da possibilidade de servidor público federal, sem ocupar cargo de direção ou chefia, exercer a advocacia por meio da constituição de sociedade unipessoal de advocacia.

3.2. Anexa ao ofício veio a decisão da 5ª Turma do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Goiás, na qual se apresenta entendimento no sentido da possibilidade da constituição de sociedade unipessoal de advocacia por servidor advogado (2368310).

3.3. É o breve relatório.

4. **ANÁLISE**

4.1. Diante do objeto de exame, dois pontos em particular provocam desde logo reflexão: Primeiro, no que diz respeito aos aspectos relacionados ao impedimento e incompatibilidade dos servidores públicos para o exercício da advocacia. Segundo, quanto à possibilidade destes servidores constituírem, gerenciarem ou administrarem sociedades unipessoais de advogado, bem como de exercerem a própria atividade de advocacia nestas situações.

4.2. Preliminarmente, embora seja notório, cuida especificar que é permitido o exercício da advocacia tanto ao advogado que passe a ocupar cargo no serviço público federal, quanto ao servidor que, posteriormente à sua posse, obtenha o devido registro profissional junto à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, existindo, todavia, algumas exceções proibitivas ao livre exercício desta atividade, como o impedimento de atuação contra o Poder Público que remunera o servidor, conforme art. 30 do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil - EAOAB (Lei nº 8.906/94), bem como as hipóteses de incompatibilidade em razão da ocupação de algumas espécies de cargos e funções descritas no art. 28 da mesma norma legal, com especial atenção no caso para o seu inciso III, em razão objeto de consulta.

Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades:

(...)

III - ocupantes de cargos ou funções de direção em Órgãos da Administração Pública direta ou indireta, em suas fundações e em suas empresas controladas ou concessionárias de serviço público;

Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia:

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

(...)

4.3. Importante esclarecer, por oportuno, que a verificação de possível incompatibilidade e impedimento para o exercício da advocacia está inserida dentro do âmbito de competência exclusiva da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

4.4. De outro lado, sob o plano exclusivamente administrativo, o art. 117, X, da Lei n. 8.112/1990, de uma forma geral, proíbe o servidor público federal de “*participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário*”, destacando-se que, para a configuração de irregularidade, deve ser verificada a participação de fato do servidor na administração ou gerência da sociedade.

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; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 22.09.2008)

4.5. O Manual de PAD da Controladoria-Geral da União – CGU, em referência à proibição do art. 117, X, traz uma noção dos conceitos de administrador e gerente (pg. 214): *Sem a pretensão de uma conceituação rigorosa, administrador é aquele designado pelo contrato social ou outro ato societário com amplos poderes de coordenação e mando das atividades societárias; gerente, por sua vez, é o empregado da sociedade contratado para gerir os negócios, comprando insumos, contratando e dispensando mão de obra, assinando contratos, etc.*

4.6. Ultrapassada esta exposição geral vinculada ao campo de exame, torna-se necessário trazer informações mais específicas relacionadas à sociedade unipessoal de advocacia.

4.7. Com a edição da Lei 13.247/2016, que alterou os artigos 15, 16 e 17 do Estatuto da Advocacia, surgiu um novo tipo de sociedade de advogado com a denominação de sociedade unipessoal de advocacia, que, como a própria denominação indica, vem a ser constituída por um único advogado. Anteriormente, o Estatuto da OAB previa apenas a possibilidade de composição de sociedade simples de prestação de serviços de advocacia, sem autorização para o registro de sociedades individuais aos profissionais que atuassem como pessoas físicas.

4.8. Assim, com a referida alteração legal, criou-se uma nova opção de composição de pessoa jurídica para os advogados que pretendessem atuar sem a participação de outros sócios. Vejamos a nova redação dos dispositivos mencionados na Lei nº 8.906/94:

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.

§ 1º A sociedade de advogados e a sociedade unipessoal de advocacia adquirem personalidade jurídica com o registro aprovado dos seus atos constitutivos no Conselho Seccional da OAB em cuja base territorial tiver sede.

§ 2º Aplica-se à sociedade de advogados e à sociedade unipessoal de advocacia o Código de Ética e Disciplina, no que couber.

.....

§ 4º Nenhum advogado pode integrar mais de uma sociedade de advogados, constituir mais de uma sociedade unipessoal de advocacia, ou integrar, simultaneamente, uma sociedade de advogados e uma sociedade unipessoal de advocacia, com sede ou filial na mesma área territorial do respectivo Conselho Seccional.

§ 5º O ato de constituição de filial deve ser averbado no registro da sociedade e arquivado no Conselho Seccional onde se instalar, ficando os sócios, inclusive o titular da sociedade unipessoal de advocacia, obrigados à inscrição suplementar.

.....
 § 7º A sociedade unipessoal de advocacia pode resultar da concentração por um advogado das quotas de uma sociedade de advogados, independentemente das razões que motivaram tal concentração.” (NR)

Art. 16. Não são admitidas a registro nem podem funcionar todas as espécies de sociedades de advogados que apresentem forma ou características de sociedade empresária, que adotem denominação de fantasia, que realizem atividades estranhas à advocacia, que incluam como sócio ou titular de sociedade unipessoal de advocacia pessoa não inscrita como advogado ou totalmente proibida de advogar.

.....

§ 4º A denominação da sociedade unipessoal de advocacia deve ser obrigatoriamente formada pelo nome do seu titular, completo ou parcial, com a expressão ‘Sociedade Individual de Advocacia’.” (NR)

Art. 17. Além da sociedade, o sócio e o titular da sociedade individual de advocacia respondem subsidiária e ilimitadamente pelos danos causados aos clientes por ação ou omissão no exercício da advocacia, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar em que possam incorrer.” (NR)

(grifou-se)

4.9. A regulamentação das referidas sociedades veio com o Provimento nº 170/2016 da OAB, cabendo a transcrição, no que importa à consulta, dos seguintes dispositivos:

Art. 1º A sociedade unipessoal de advocacia é constituída e regulada segundo os arts. 15 a 17 do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil - EAOAB, os arts. 37 a 43 do seu Regulamento Geral e as disposições deste Provimento.

Art. 2º O ato constitutivo da sociedade unipessoal de advocacia deve conter os elementos e atender aos requisitos e diretrizes indicados a seguir:

(...)

VI - não são admitidas a registro, nem podem funcionar, sociedades unipessoais de advocacia que apresentem forma ou características de sociedade empresária, que adotem denominação de fantasia, que realizem atividades estranhas à advocacia, ou que incluam como titular pessoa não inscrita como advogado ou sujeita à proibição total de advogar;

Art. 3º Compete ao titular da sociedade unipessoal de advocacia:

I - **responder pelos atos da sociedade, não podendo esta responsabilidade profissional ser confiada a outra pessoa, ainda que se trate de advogado associado ou empregado;**

II - **responder pelos atos de gestão, podendo, no entanto, delegar a execução de funções próprias da administração operacional a profissionais contratados para esse fim.**

(...)

Art. 5º As sociedades unipessoais de advocacia, no exercício de suas atividades, somente podem praticar os atos indispensáveis às suas finalidades, assim compreendidos, dentre outros, **os de sua administração regular**, a celebração de contratos em geral para representação, consultoria, assessoria e defesa de clientes por intermédio do titular ou de advogados empregados ou associados.

Parágrafo único. **Os atos privativos de advogado devem ser exercidos pelo titular, ou por advogados vinculados à sociedade, como associados ou como empregados**, mesmo que os resultados revertam para o patrimônio social.

(...)

Art. 7º Serão averbados à margem do registro da sociedade e, a juízo de cada Conselho Seccional, em livro próprio ou ficha de controle mantidos para tal fim:

I - os ajustes de sua associação com advogados, sem vínculo de emprego, para atuação profissional e participação nos resultados, no forma do art. 39 do Regulamento Geral e do Provimento n. 169/2015 do Conselho Federal;

(...)

§ 1º **Os contratos de associação com advogados sem vínculo empregatício** devem ser apresentados para averbação em 03 (três) vias, mediante requerimento dirigido ao Presidente da Comissão de Sociedades de Advogados, observado o seguinte:

(...)

(grifou-se)

4.10. Diante das informações apresentadas sobre a sociedade unipessoal de advocacia, cabe destacar as seguintes características: existência de um único titular responsável pela sociedade; possibilidade de delegação das atividades de gerenciamento ou administração operadas na

sociedade a profissionais contratados para este fim; e possibilidade de associação e contratação de outros advogados, sendo permitido que os atos privativos de advogado sejam exercidos pelo titular, ou pelos advogados vinculados à sociedade, como associados ou como empregados.

4.11. Nesse sentido, especial atenção deve ser dada ao art. 3º, inciso II, do Provimento Nº 170/2016 da OAB, uma vez que dispõe que os atos de gestão de uma sociedade unipessoal de advocacia são de responsabilidade – e não competência – do seu titular, sendo possível a delegação da execução da sua administração operacional a outros profissionais contratados. Vejamos:

Art. 3º Compete ao titular da sociedade unipessoal de advocacia:

(...)

II - responder pelos atos de gestão, podendo, no entanto, delegar a execução de funções próprias da administração operacional a profissionais contratados para esse fim.

(...)

(grifou-se)

4.12. Da leitura do dispositivo pode se inferir que, mesmo nos casos de formação de uma sociedade de advocacia com um único advogado, o regramento normativo permitiu que as funções de gestão e administração sejam destacadas da esfera de competência exclusiva do seu titular, sem desvincular, contudo, a responsabilidade deste pelos atos de gestão praticados em nome da sociedade.

4.13. Neste ponto, passa-se à demonstração e análise de cada um dos pontos que fundamentaram o entendimento da 5ª Turma do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Goiás, no sentido da viabilidade da constituição de sociedade unipessoal de advocacia por servidor público federal advogado.

4.14. - ***A finalidade almejada com a proibição do inciso X do art. 117 da Lei federal 8.112/1990, não será desvirtuada caso o servidor público federal advogado constitua, gerencie ou administre sociedade unipessoal de advocacia, uma vez que o que se pretendeu com a referida norma proibitiva, de caráter excepcional, seria resguardar a Administração Pública de práticas promíscuas, influências indevidas, parcialidade, que poderiam eventualmente decorrer da mercancia exercida pelo servidor público.***

4.14.1. De acordo com o Manual de PAD da CGU, a proibição constante no inciso X do art. 117 da Lei federal 8.112/1990 teve por motivação proteger os seguintes objetos (pg. 212):

Ao servidor público federal é proibido atuar como gerente ou administrador de sociedade privada ou exercer o comércio, observadas as exceções legalmente admitidas. À luz do referido dispositivo, apontam-se dois objetos que são protegidos por esta norma: a) a dedicação e compromisso do servidor para com o serviço público; e b) a prevenção de potenciais conflitos de interesse entre os poderes inerentes ao cargo público e o patrimônio particular dos servidores, já que em muitas ocasiões poderá haver influência positiva do Poder Público na atividade empresarial (nomenclatura utilizada para fins didáticos). (grifou-se)

4.14.2. À vista disso, percebe-se que um dos objetos a que se volta a proibição de gerenciamento ou administração prescrita no inciso X do art. 117 da Lei federal 8.112/1990, mais precisamente em relação àquele referido no item “a” retro, não foi levado em consideração na decisão examinada. Isso porque não houve a apreciação quanto ao aspecto relacionado à necessidade de se resguardar a dedicação e o compromisso dos servidores para com o serviço público, tratando apenas da questão concernente ao item “b”, que objetiva proteger a “*Administração Pública de práticas promíscuas, influências indevidas, parcialidade, que poderiam eventualmente decorrer da mercancia exercida pelo servidor público*”.

4.14.3. De se ver que após a sua posse, os servidores públicos passam a possuir, além de direitos, deveres específicos para com a Administração Pública que os emprega, de forma que, nesta relação entre as respectivas partes, os interesses particulares individuais e profissionais não devem se sobrepor àqueles relacionados à regular prestação do serviço público.

4.14.4. Na verdade, este fator não abordado na decisão analisada tem grande relevância, porquanto expõe uma preocupação com possível colisão de interesses em situações nas quais o exercício paralelo de outras atividades empresariais, comerciais ou profissionais pelo servidor público possa, de alguma maneira, afetar a regularidade na prestação de seus serviços à Administração Pública; como é o caso da advocacia, que, frise-se, além da atividade profissional, também exige atividades de gerenciamento ou administração no caso de constituição de sociedade.

4.14.5. Oportuno assinalar, de modo específico, que o exercício da atividade de advocacia por servidor, ainda que permitido e à vista das possibilidades de comunicação e consulta virtuais existentes, pode afetar a prestação do serviço público em razão, por exemplo, da necessidade de comparecimento em repartição pública judicial, de horários para o atendimento de clientes, da obrigatoriedade de presença virtual ou pessoal em audiências com horários definidos pela Justiça, dentre outras ações inerentes ao desempenho da função de advogado. Nestas condições, caso o servidor de fato utilize o seu tempo de trabalho para a realização de afazeres relacionados à sociedade ou mesmo se ausente com esta finalidade, poderá, após o devido processo, ser responsabilizado tanto ética quanto disciplinarmente, com a caracterização, por exemplo, das infrações administrativas de desídia ou de falta injustificada ao serviço.

4.15. - ***A sociedade de advogados, disciplinada na Lei federal nº 8.906/1994 não tem natureza empresarial ou mercantil propriamente dita, uma vez que os atos de seus integrantes estão alinhados ao interesse público, porquanto são sociedades puramente civis, instituídas como meio para o exercício da profissão de advogado.***

4.15.1. De fato, uma sociedade de advogados, mesmo que exerça a atividade em grande escala, com complexidade de organização semelhantes a de uma empresa, não tem natureza empresarial ou mercantil, tendo em vista a sua concepção originária como sociedade organizada como meio para o exercício de atividades profissionais intelectuais, sendo submetidas à regulamentação específica da Lei nº 8.906/1994, ou seja, são sociedades simples de prestação de serviços especiais.

4.15.2. Ocorre que a exclusiva alegação de ausência de uma natureza empresarial ou mercantil às sociedades de advogados, em sua acepção estrita, não basta para alterar a incidência de norma administrativa que tenha como finalidade assegurar a integridade da prestação do serviço público.

4.15.3. Na verdade, de modo específico, este parâmetro deve estar alinhado ao compromisso da execução do serviço público sem a sobreposição de interesses privados sobre o público, ou, de modo mais preciso, sem a afetação do serviço público em razão do exercício de atividade profissional paralela. Outrossim, apenas para mencionar, à parte da natureza empresarial ou não da sociedade unipessoal, há de se verificar a existência de possíveis conflitos de interesse em função do cargo ou função.

4.16. - ***É uma figura jurídica criada para a advocacia que se equivale a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI).***

4.16.1. Vale argumentar que o decisório anexado ao processo data do ano de 2016, sendo que, posteriormente, a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI) veio a ser substituída pela Sociedade Limitada Unipessoal (SLU); enfatizando que a diferença entre a EIRELI e a SLU consiste basicamente na ausência de limite mínimo de integralização de capital.

4.16.2. A SLU foi criada pela chamada “Lei da Liberdade Econômica” (instituída pela Medida Provisória nº 881/2019, e convertida em lei, por meio do art. 7º, Lei nº 13.874/2019), a partir da alteração dos dispositivos do Código Civil, inclusive o art. 1.052 do CC, para inclusão dos §§ 1º e 2º.

4.16.3. A par disso, com o propósito de verificar a comparação realizada entre a sociedade unipessoal advocatícia e a EIRELI, vale menção à Nota técnica nº 2386/2020/CGUNE/CRG, na qual se concluiu pela viabilidade de constituição de formal desta espécie de empresa por servidor público, sem, contudo, permissão para o exercício de fato de atos de gerência ou administração, que podem ser atribuídos a terceiros:

4.10. O inciso apontado faz referência a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada – EIRELI, **cujo formato empresarial permite a constituição da empresa por apenas uma pessoa**, apresentando-se como uma nova espécie de pessoa jurídica de direito privado. Neste modo de constituição de empresa não há confusão entre o patrimônio do pessoal e da pessoa jurídica, ou seja, não há responsabilidade pessoal pelas dívidas desta última, impedindo, com isso, a afetação do patrimônio pessoal do empresário.

4.11. A instituição da EIRELI veio com a Lei nº 12.441, de 11 de julho de 2011, que alterou o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), ao acrescentar o inciso VI ao seu art. 44, inserir o novo art. 980-A no Livro II da Parte Especial e alterar o parágrafo único do art. 1.033. 4.12. De acordo a literalidade dos termos contidos no inciso V do art. 5º da portaria ministerial, pode-se aduzir que a **mera constituição desta forma empresarial por servidor (ato formal) não se apresenta como ato irregular a incidir no impedimento disposto no art. 117, X, da Lei nº 8.112/90, uma vez que não representa, em si, qualquer ato de administração ou gerência.**

4.13. De outro lado, importa destacar que não há impedimento na nomeação de um terceiro (pessoa natural e não jurídica) para a posição de administrador ou gerente de uma EIRELI, cuja permissão

deriva do § 6º do art. 980-A do Código Civil. O referido dispositivo prescreve que “aplicam-se à empresa individual de responsabilidade limitada, no que couber, as regras previstas para as sociedades limitadas”. Assim, pelo fato de não se verificar nenhum tipo de impedimento para a administração ou gerenciamento por terceiros dentre os regramentos aplicáveis às LTDA, e, especialmente, por não existir normas legais específicas aplicáveis às EIRELI a tratar deste ponto, pode-se concluir que não há restrição para a nomeação de um terceiro como gerente ou administrador nestas empresas. Na verdade, existe uma forma de permissão normativa específica para o caso, apresentada na Instrução Normativa 38/2017, do Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração – DREI, que, no seu anexo V, denominado de “Manual de Registro da EIRELI”, estabelece que a EIRELI poderá ser administrada pelo titular e/ou por não titular, de forma a permitir que o servidor público indique um terceiro para exercer sua administração.

4.14. Destarte, o servidor público federal não pode assumir a administração ou gerência de EIRELI, todavia lhe é lícito assumir a titularidade desta pessoa jurídica, com a assinatura de seus atos constitutivos, quando, então, deverá nomear um terceiro para a assunção das referidas funções de administrativas e gerenciais. Com isso, verifica-se que, desde que observada a condição acima exposta, a constituição de EIRELI é permitida ao servidor público federal, tendo em vista que não se considera atividade de gerência ou administração de sociedade a simples constituição de uma EIRELI.

4.16.4. No caso específico das sociedades unipessoais de advogado, o Provimento Nº 170/2016 da OAB também permitiu que a execução das funções de administração operacional sejam atribuídas a terceiros contratados para esse fim, possibilitando, a princípio, entender dentro de uma mesma lógica, que a aplicação da proibição do exercício de gerenciamento ou administração das sociedades unipessoais também se estenderia aos servidores advogados titulares destas pessoas jurídicas.

4.17. ***- 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 - sujeitando-se a controle de conduta pelo Código de Ética e Disciplina da OAB, consoante norma do artigo 15 da Lei 8.906/94.***

4.17.1. Conforme se extrai do Estatuto da OAB, os advogados operam trabalhos de natureza intelectual e/ou cooperativa, ou seja, não se encaixam em um modelo empresarial que tem como elementos a produção ou circulação de bens dentre as suas atividades.

4.17.2. Esta característica especial resulta no registro dos atos constitutivos de pessoas jurídicas formadas por advogados em instância diferenciada, qual seja, junto à própria autarquia que regula a profissão.

4.17.3. Nesse sentido, depreende-se que a premissa utilizada na decisão da OAB/GO veio como forma de afastar as sociedades de advogados do campo proibitivo do inciso X, do art. 117 da Lei nº 8.112/90, sob interpretação de que o direcionamento do comando normativo está voltado exclusivamente às sociedades empresariais e aos atos de comércio.

4.17.4. De todo modo, ressalvada a função pública do advogado como elemento indispensável à administração da justiça, esta condição não vem a alterar o compromisso dos servidores com o serviço público, haja vista que, nestas situações, a necessidade de se resguardar o interesse público deve se sobrepor a valores pautados em uma concepção guiada sob interesses individuais particulares.

4.17.5. No caso, é essencial uma avaliação acerca do balanceamento entre os pontos de conflitos de interesse das atividades pública e privada, de maneira que o exercício da advocacia não interfira no bom andamento do serviço público, como por exemplo, pela implicação negativa na dedicação do servidor às suas tarefas dentro da sua jornada de trabalho.

4.18. ***- De acordo com o princípio de hermenêutica que incide na espécie, há de se observar que "as normas que restringem direitos devem ser interpretadas restritivamente" (STJ, REsp 1471391/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 26.11.2014). Forte nesse brocardo jurídico, tem-se que o art. 16 do Estatuto da Advocacia, estabelece que as únicas pessoas humanas que não podem integrar sociedades unipessoais de advocacia, são aquelas não inscritas na OAB ou totalmente proibidas de advogar, situações que não se coadunam com os servidores públicos federais apenas impedidos de exercer à advocacia.***

4.18.1. A partir da verificação das restrições legais aplicáveis à situação sob exame, cabe aduzir que, de fato, não há óbice para a constituição formal de uma sociedade unipessoal de advocacia por servidor público, bastando que este seja advogado inscrito nos quadros da OAB e não esteja sujeito a

algum tipo de proibição total de advogar. Com isso, a análise da questão se volta invariavelmente para o campo relacionado às possíveis restrições ao exercício da advocacia.

4.18.2. Noutro aspecto, a invocação de uma necessária interpretação restritiva para o caso, sob a fundamentação de se caracterizar como hipótese de restrição de direitos, não pode desconsiderar o fato de que o advogado também é servidor vinculado à Administração Pública sob a influência de eixo diverso de direitos e deveres também derivado de norma legal.

4.18.3. Dessa maneira, o campo de alcance das limitações da norma interpretada, ainda que sob a alegação de restrição de direitos, deve ser considerando face às inter-relações desta com as demais normas do ordenamento jurídico, ou seja, dentro de uma concepção em que a interpretação não pode ser resultado de um processo estanque, especialmente em situações nas quais mais de uma norma incide sobre um mesmo fato, apresentando interesses protegidos em conflito.

4.18.4. Neste sentido, ainda que o servidor advogado atenda a todas as condições para integrar uma sociedade unipessoal de advocacia, há de se considerar, antes de tudo, que ele também deve cumprimento às exigências legais relacionadas ao seu cargo e à função pública, especialmente no que toca àquelas restrições que tenham por finalidade garantir a manutenção da regularidade e integridade na prestação do serviço público.

4.18.5. Frise-se que as restrições legais impostas ao servidor não tem por finalidade suprimir o exercício da advocacia, mas sim, evitar algum tipo de efeito nocivo, resultante da sua prática abusiva que vá de encontro ao interesse público. Ou seja, emerge do interesse público a necessidade de não se admitir o exercício da advocacia quando este, ainda que de forma reflexa, possa afetar o serviço público prestado pelo servidor em razão de uma situação de fato ou de possível conflito de interesse.

4.18.6. Adicionalmente, cumpre esclarecer que as consequências no plano administrativo pela não observação das proibições e deveres relacionadas ao exercício da advocacia por servidor público podem resultar na instauração de procedimento de natureza ética ou, em última instância, na apuração de responsabilidade disciplinar.

4.19. Ultrapassadas as considerações anteriores, há de se pontuar que uma sociedade de advogados oferece serviços técnico-jurídicos e, mesmo que muitas das vezes estas se equiparem em sua estrutura e funcionamento a grandes empresas, suas atividades são eminentemente intelectuais, diferindo, portanto, nesse sentido, das sociedades de natureza empresarial.

4.20. Nessa medida, é possível que os advogados servidores produzam os seus trabalhos em períodos não conflitantes com a sua jornada de trabalho, quando mais após a implantação do processo judicial eletrônico.

4.21. De outro lado, no caso especial das sociedades unipessoais de advocacia, cumpre salientar que a possibilidade de delegação pelo titular servidor público das funções próprias da administração operacional a empregados contratados para esse fim ou mesmo da realização de atos privativos de advogados por outros advogados associados ou empregados, conferem por um certo lado, uma maior segurança para a regularidade do exercício de suas atividades públicas.

4.22. Dito isso, impõe relatar que, considerando a inexistência de restrições legais expressas e a viabilidade de delegação do encargo da gerência ou administração operacional de uma sociedade unipessoal de advocacia a terceiros, não foi identificado óbice para a constituição desta espécie de sociedade por servidor público, bem como para a realização do correspondente trabalho de advocacia em horários compatíveis com a sua jornada de trabalho.

4.23. Na sequência, convém listar algumas das vantagens trazidas ao advogado a partir da constituição de uma sociedade unipessoal de advocacia:

- Estabelecimento de um CNPJ próprio, dando condições a um trabalho mais profissional e formalizado na área jurídica;
- Emissão de notas fiscais e acesso a benefícios;
- Acesso a linhas de crédito com condições diferenciadas para CNPJ;
- Concentração dos lucros no único sócio;

- Redução da carga tributária;
- Facilidade na burocracia e prestação de contas;
- Participação em licitações públicas;
- Acesso à cobertura previdenciária mínima;
- Possibilidade de contratar funcionários.

4.24. De outro lado, merece registro o fato de que os benefícios descritos ampliam o leque de responsabilidades e tarefas atribuídas ao advogado titular em comparação com uma pregressa atuação autônoma, como por exemplo: pela própria existência de empregados e a realização de outras ações inerentes à condição de pessoa jurídica.

4.25. Seguindo o exame, a principal questão a ser avaliada, com origem na própria característica da sociedade unipessoal de possuir um único sócio, diz respeito à impossibilidade de desvinculação da figura do titular da sociedade da ministração do próprio negócio, nos casos em que não se opte pela contratação ou associação com terceiros.

4.26. É o caso por exemplo do servidor advogado que atuava de forma autônoma, tendo como escritório a sua residência, e que, a partir da constituição de uma sociedade unipessoal, continuou a exercer a atividade em sua casa, sem a contratação de outros profissionais. Neste caso, verifica-se que o gerenciamento e a administração são funções inerentes à própria atuação do servidor junto à sociedade em razão do exercício solo da advocacia.

4.27. Percebe-se, pois, que a desvinculação do advogado da administração ou gerenciamento da sociedade não é possível nestas situações, e, por esta razão, estes casos poderiam se adequar à hipótese de impedimento prescrita no inciso X do art. 117, especialmente a partir da observação de aspectos relacionados à personalidade e habitualidade no exercício da atividade..

4.28. Todavia, tendo em vista que o exercício da advocacia de modo autônomo é permitido ao servidor público, ressalvada a proibição de atuação em causas contra a Fazenda Pública que o remunere, é razoável a extensão desta permissão ao titular de uma sociedade unipessoal de advocacia, especialmente pelo fato de que, a princípio, não se vislumbra uma alteração direta e considerável no modo de execução das tarefas ordinárias anteriormente realizadas de forma pessoal (personalidade) e autônoma.

4.29. No que tange ao aspecto relacionado às possíveis implicações negativas no serviço público em relação à habitualidade na prestação paralela de serviços de advocacia, vale dizer que a questão tem caráter relativo, pois, caso o exercício da atividade venha a comprometer a regularidade do serviço público, tal circunstância deve ser demonstrada pela Administração de acordo com cada situação concreta.

4.30. Noutro giro, cuida pontuar que a constituição de uma sociedade unipessoal, para além da vontade de maior profissionalização e de incremento no número de causas, especialmente em razão da possibilidade de associação com outros escritórios e advogados, está especialmente relacionada a outros benefícios agregados decorrentes da transformação, como é o caso da redução tributária, que, diga-se, muita das vezes pode ser o único motivo para a constituição da pessoa jurídica.

4.31. Deve ser levado em conta ainda que, mesmo em relação àqueles servidores amparados pela estabilidade no serviço público, desde que observadas as normas legais e regulamentares, não há motivo para se impedir a busca de investimentos ou de outras fontes de renda, e, portanto, a via do exercício da advocacia como meio de captação de recursos extras.

4.32. Impende consignar ainda que o advogado que ao mesmo tempo pertença aos quadros da Administração Pública deve dar especial atenção aos deveres dispostos no art. 116, incisos I, II e III, bem como às proibições previstas no incisos X e XVIII do artigo 117, todos da Lei nº 8.112/90, *in verbis*:

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

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;

(...)

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

4.33. Oportuno, nesta ocasião, ressaltar a exigência de preponderância do interesse público na avaliação de situações concretas de conflito entre interesses individuais e públicos, cabendo a transcrição do seguinte trecho de cartilha Prevenção e Resolução – Conflito de Interesses – CGU (pg. 66):

Como dito, também haverá situações que exigirão a adoção de um rol de medidas de mitigação tão amplo que, por um lado, em atendimento à primazia do interesse público, poderá inviabilizar o exercício da atividade privada, ao limitar demasiadamente o campo de atuação do consultante (**a exemplo da restrição quanto às áreas, aos processos, aos clientes e aos órgãos públicos em que o advogado poderá atuar**); por outro lado, em busca de conciliar o interesse público com o privado, essa grande quantidade de medidas poderá restringir excessivamente as atribuições públicas passíveis de serem exercidas pelo consultante, **representando patente prejuízo ao desempenho de sua função pública, além de comprometimento do interesse coletivo. Diante de casos dessa natureza, o encaminhamento deve sempre se orientar pela prevalência do interesse público.** (grifei)

4.34. Nestes termos, 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 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.

4.35. Por fim, sugere-se o estabelecimento de controles especiais junto aos respectivos órgãos e entidades aos quais se vinculem os servidores titulares de sociedades unipessoais de advocacia, para verificação de aspectos relacionados à regularidade na dedicação ao serviço, especialmente quanto ao cumprimento da jornada de trabalho.

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante de tudo o que foi exposto, conclui-se que não há impedimento para que o servidor público federal exerça a advocacia por meio de sociedade unipessoal de advocacia, ressalvada a possibilidade de responsabilização ética e disciplinar nos casos em que a atuação profissional afete a regularidade na prestação do seu serviço à Administração Pública.

5.2. À consideração superior da Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANO REGIS COSTA PIRES, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 01/06/2022, às 12:28, 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://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2385371 e o código CRC CCA9BE2A