

PROJETO DE LEI Nº , DE 2022

(Do Sr. LUIS MIRANDA)

Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, para permitir o exercício da advocacia aos ocupantes de cargos ou funções vinculadas ao Poder Judiciário quando licenciados, sem remuneração, para tratar de interesses particulares.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 28.

.....

.

§ 1º A incompatibilidade permanece mesmo que o ocupante do cargo ou função deixe de exercê-lo temporariamente, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo.

.....

.

§ 3º Não se aplica o disposto no inciso IV do **caput** deste artigo aos ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente ao Poder Judiciário quando licenciados, sem remuneração, para tratar de interesses particulares.” (NR)

“Art. 30.

.....

.

III - os ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário quando licenciados, sem remuneração, para tratar de interesses particulares, perante o órgão do Poder Judiciário em que possuam vínculo como ocupantes de tais cargos ou funções.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD229367327300>



JUSTIFICAÇÃO

O art. 28 da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil), estabelece o rol normativo de hipóteses em que o exercício da advocacia é considerado incompatível, mesmo em causa própria, quando realizado simultaneamente com as seguintes atividades:

I - chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais;

II - membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta;

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;

IV - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário e os que exercem serviços notariais e de registro;

V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza;

VI - militares de qualquer natureza, na ativa;

VII - ocupantes de cargos ou funções que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições parafiscais;

VIII - ocupantes de funções de direção e gerência em instituições financeiras, inclusive privadas.

Ocorre que o dispositivo em apreço aponta em seu inciso IV que a advocacia é incompatível aos ocupantes de cargos ou de funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário.

Em seguida, o § 1º do mesmo artigo determina a permanência da incompatibilidade, mesmo na hipótese em que o ocupante de cargo ou de função deixe de exercê-lo temporariamente.

Nesse contexto, é certo que a proibição do exercício simultâneo de cargo público vinculado à estrutura do Poder Judiciário e da advocacia privada detém, dentre outras, a justificativa de evitar interferências indevidas no âmbito processual, partindo da tese de que o servidor ocupante



de cargo ou de função pública do Poder Judiciário possuiria acesso privilegiado ao processo, bem como aos atores que figuram na relação processual.

Por outro lado, antes de adentrar ao cerne da questão, objeto do atual projeto, é necessário realizar uma breve digressão relativa aos princípios constitucionais apontados para fundamentar a proibição, bem como verificar a existência de legislações diversas que realizam proibições semelhantes acerca do exercício de atividades privadas simultaneamente com o exercício de cargos públicos.

É cediço que a Administração Pública se norteia por diversos princípios que orientam sua atuação, tais preceitos servem para a interpretação das demais regras postas no ordenamento jurídico. Os princípios são ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura.

Entre os princípios expressos no caput do art. 37 da Constituição Federal, assume especial relevo ao caso concreto o princípio da moralidade e da eficiência administrativa.

O princípio da moralidade determina que a conduta praticada pelo administrador público seja pautada de acordo com a ética, com o bom senso, os bons costumes e, primordialmente, com a honestidade. Sendo assim, a moralidade administrativa constitui hoje pressuposto de validade de todo ato administrativo, não sendo suficiente que a atuação administrativa seja conduzida rigorosamente com o cumprimento do dever legal, mas, também, sob a orientação de aspectos morais.

Já o princípio da eficiência determina que o Administrador Público deve atentar-se ao cumprimento da boa gestão da coisa pública, estabelecendo o denominado “*modelo de administração gerencial*”. O mandamento em tela foi inserido no texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, exigindo que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição, rendimento, qualidade e economicidade.



Logo, a atividade administrativa deve ser realizada da melhor forma possível, buscando o maior número de interessados, bem como a prestação mais adequada dos serviços executados.

Nesse sentido, normas infraconstitucionais proíbem o exercício simultâneo de cargos públicos com outras atividades privadas, incompatíveis com os princípios da moralidade, da eficiência e da isonomia.

A título de exemplo, podemos elencar o disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais), que veda ao servidor público a participação em gerência ou administração de sociedade empresarial, bem como o exercício do comércio, exceto em hipóteses excepcionais, com fulcro no art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112/1990, conforme se observa:

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;

.....

.

Entendemos que essa vedação se justifica quando o exercício da atividade ocorre de forma simultânea com o exercício das atribuições do cargo ou função do Poder Judiciário.

A tipificação presente no Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União fundamenta-se da mesma forma que o Estatuto da Advocacia, nos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa, estabelecendo critérios morais no tocante à gestão pública, a qual poderia ficar comprometida quando o agente se dedica ao exercício de atividade particular e, por vezes, antagônica ao exercício do cargo, permitindo possíveis benefícios ou favoritismo frente à Administração Pública.



Na mesma linha de raciocínio, a eficiência que se espera do servidor público poderia ser violada, uma vez que o exercício da atividade privada poderia comprometer sua dedicação no que tange ao exercício do cargo.

Sendo assim, da mesma forma que a restrição contida no art. 28 da Lei nº 8.906/1994 proíbe o exercício simultâneo do cargo público vinculado direta ou indiretamente aos órgãos do Poder Judiciário, por entender que haveria conflito de interesses capaz de violar os princípios da eficiência e da moralidade administrativa, a Lei nº 8.112/1990 também proíbe, sob idênticos fundamentos, o exercício simultâneo do cargo público federal com a prática do comércio.

Todavia, em momento posterior, a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, resultante da conversão em lei da Medida Provisória nº 431, de 2008, introduziu alteração às proibições contidas no art. 117 da Lei nº 8.112/1990, incluindo parágrafo único, para prever exceções ao disposto no inciso X, da seguinte forma:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

.....
.

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos:

.....
.

II – gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses.

Nesse contexto, o legislador infraconstitucional entendeu que na hipótese de o servidor público estar licenciado para o trato de assuntos particulares, nos termos do art. 91 da Lei nº 8.112/1990, não haveria a incidência da proibição em questão. Embora o servidor ainda permaneça ocupante de cargo efetivo, o licenciado, durante o lapso temporal autorizado para a licença, não exerce mais as atividades inerentes ao cargo, tampouco percebe remuneração paga pelos cofres públicos, tendo, apenas, o direito de retornar ao desempenho das atribuições quando findo o prazo estabelecido a seu pedido ou por interesse da administração.



Observa-se que a previsão supracitada não é capaz de violar os princípios da moralidade e da eficiência, uma vez que não há exercício simultâneo do cargo público. Logo, o servidor não estaria praticando ato que afeta os parâmetros morais constitucionalmente assegurados, tampouco a eficiência esperada do servidor, haja vista que estaria fora do exercício de suas atribuições dentro dos prazos fixados na lei.

Além dos argumentos mencionados, podemos inclusive afirmar que a liberação do servidor, por intermédio da licença para tratar de interesses particulares, no caso de exercício do comércio, resguarda a eficiência administrativa, uma vez que agora o exercício das atividades será desenvolvido por servidor dedicado exclusivamente para o feito.

Voltando ao cerne da questão, objeto do presente PL, é de se estranhar que um servidor público possa se licenciar para o exercício de atividade comercial, mas, em sentido oposto, não possa solicitar licença para o exercício da sua formação profissional como advogado.

Ocorre, no caso concreto, uma verdadeira cláusula de reserva de mercado em desfavor dos servidores que são advogados, e o mais estranho é que tais serventuários podem se licenciar para exercer atividades alheias a sua formação, mas não podem se licenciar para a prática da atividade vinculada a sua formação profissional.

Ressalta-se, por oportuno, que o exercício da advocacia aos servidores públicos do Poder Judiciário já vem sendo debatido no âmbito judicial, sendo, inclusive, objeto de discussão na Egrégia Corte Constitucional.

Tramitou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.235¹, responsável por questionar a constitucionalidade do dispositivo constante na Lei nº 8.906/1994 que estabelece a proibição do exercício da advocacia dos servidores do Judiciário.

Em parecer constante na ADI nº 5.235, a Procuradora-Geral da República exarou o seguinte opinativo, *in verbis*:



1 ADI 5235. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgamento: 14/06/2021. Publicação: 24/06/2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=756246297>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luis Miranda
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD229367327300>



Essa incompatibilidade justifica-se tanto pela proximidade das atribuições dos cargos do Poder Judiciário e do Ministério Público com a atividade jurisdicional dos tribunais (e consequente abertura a interferências ilegítimas em atos judiciais e do MP) quanto pela necessidade de primazia dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência administrativa, pois o exercício simultâneo de cargo público e advocacia privada tende a ser prejudicial ao cumprimento das funções regulares dos servidores.

A decisão denegatória da ação supramencionada se lastreou na premissa de que *“a intervenção dos Poderes Públicos na liberdade de exercício de atividade, ofício ou profissão deve sempre manter correspondência com o objetivo de proteger a coletividade contra possíveis riscos indesejados decorrentes da própria prática profissional ou de conferir primazia à promoção de outros valores de relevo constitucional, como, no caso, a garantia da eficiência, da moralidade e da isonomia no âmbito da Administração Pública”*.

É imperioso destacar que o presente Projeto de Lei busca discussão distinta daquela que já foi objeto de análise no Poder Judiciário, o qual se refere ao exercício da advocacia aos servidores licenciados para tratar de assuntos particulares, sem remuneração, vinculados ao Poder Judiciário.

De fato, a proibição do exercício da advocacia simultaneamente ao desempenho do cargo público na estrutura do Poder Judiciário se revela meritória, pois seria capaz de resultar lesão direta aos preceitos constitucionais nas situações em que o servidor mantém o exercício regular de suas atividades, bem como a remuneração do seu cargo ou de sua função.

Contudo, no caso da licença para tratar de interesses particulares, o seu gozo será dado a critério do interesse da Administração Pública, com desligamento do agente das atividades desempenhadas no órgão, sem remuneração e com suspensão da contagem de tempo de serviço. Sendo assim, não há que se falar em interferências do servidor que resultariam conflito de interesse, tampouco em lesão à eficiência administrativa.



Não obstante a toda argumentação exposta, é válido destacar que a Lei nº 8.906/1994 foi criada em um contexto totalmente diferente dos dias atuais, situação semelhante ao que ocorreu com a Lei nº 8.112/1990, que proibia o exercício do comércio por servidores em qualquer situação e, posteriormente, passou a permitir nas hipóteses de licença dos servidores.

Logo, não é factível que um servidor que ocupe cargo ou função pública no Poder Judiciário só possa exercer a advocacia com a sua exoneração do cargo público, pois contraria o princípio da isonomia frente aos demais servidores que podem exercer diversas atividades quando licenciados, e, acima de tudo, representa uma proibição às garantias do livre exercício profissional e à livre iniciativa.

Ainda em relação aos princípios constitucionais, a possibilidade do exercício da advocacia aos servidores do Poder Judiciário, quando licenciados para tratar de assuntos particulares vai ao encontro do princípio da eficiência, uma vez que esse servidor pode se dedicar exclusivamente para o exercício da atividade e, ao final do período de licença, pode até mesmo confirmar sua decisão de continuar com a advocacia e abrir mão definitivamente do cargo efetivo, abrindo espaço para outro servidor que queira exercer exclusivamente a função pública.

Após a breve elucidação atinente à excepcionalidade prevista na Lei nº 8.112/1990, é possível entender que o exercício da advocacia pode ser também flexibilizado, seguindo a mesma lógica do caso dos servidores públicos que exercem atividades comerciais quando licenciados, sem remuneração, para tratar de interesses particulares.

Ressalta-se, por necessário, que a previsão normativa em comento não autoriza a imediata possibilidade do exercício da advocacia aos servidores do Poder Judiciário, mas apenas oportuniza um direito subjetivo a alguns que desejam desempenhar a profissão escolhida.

Não custa lembrar que para o exercício da advocacia por essa categoria, são necessárias quatro premissas, quais sejam:

I – Bacharelado no curso de Direito;



II – Aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil, com a sua regular inscrição no quadro de advogados;

III – Cumprimento dos requisitos legais necessários à concessão da licença para tratar de assuntos particulares junto ao Órgão do Poder Judiciário; e

IV- Deferimento da licença pelo órgão jurisdicional ao qual o servidor está vinculado.

Ora, com a evolução da interpretação jurídica acerca da questão, tal raciocínio é perfeitamente compatível aos casos em que o servidor público do Poder Judiciário está licenciado para tratar de assuntos particulares, sem remuneração, e opta por exercer a função indispensável ao exercício da administração da justiça, a advocacia.

Ocorre que, no caso específico do servidor do Poder Judiciário, a advocacia é, naturalmente, a sua essência, aquilo que desempenha de melhor, e a vedação ao seu exercício acaba por inviabilizar um direito durante a referida licença.

Negar tal direito aos servidores públicos do Poder Judiciário é o mesmo que imputar a eles uma sanção pelo fato de lograrem êxito na aprovação de um concurso público. E mais, é negar-lhes o direito do exercício da profissão que se dedicaram ao longo de anos nos bancos universitários.

A consequência prática e nefasta da incompatibilidade constante do Estatuto da Advocacia é resultar a real infrutuosidade do gozo da licença para tratar de interesses pessoais por parte dos servidores públicos do Poder Judiciário, uma vez que seria impossível o exercício de tal prerrogativa para o exercício de sua formação profissional.

Partindo dessa premissa, é totalmente irracional o discurso de autorizar servidores do Poder Judiciário a exercerem o comércio, quando licenciados para tratar de assuntos particulares, auferindo lucros em diversas áreas, e proibir o exercício da advocacia, profissão escolhida por esses profissionais.

Por fim, ainda que o servidor público vinculado direta ou indiretamente aos órgãos do Poder Judiciário possa, durante a licença para tratar de assuntos particulares, exercer a advocacia, ela não poderia ser realizada perante o órgão do Poder Judiciário em que possua vínculo como



ocupante de tal cargo, esse é o conteúdo do inciso III, do art. 30 do presente Projeto de Lei, dispondo:

Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia:

.....
.III - os ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário quando licenciados, sem remuneração, para tratar de interesses particulares, perante o órgão do Poder Judiciário em que possuam vínculo como ocupantes de tais cargos ou funções.
.....

Segundo a inteligência do dispositivo mencionado, ainda que o servidor esteja licenciado para tratar de assuntos particulares, estaria impedido de exercer a advocacia perante o órgão do Poder Judiciário que possua vínculo como ocupante de cargo ou de função pública.

Forte nessas razões, contamos com o apoio dos nobres pares na aprovação da presente proposição, a fim de permitir o exercício da advocacia aos ocupantes de cargos ou de funções do Poder Judiciário quando licenciados, sem remuneração, para tratar de interesses particulares.

Sala das Sessões, em de de 2022.

Deputado LUIS MIRANDA
REPUBLICANOS-DF

