

Parecer 231/2025-BCB/PGBC

Parecer que examina a participação de advogados públicos em colegiados deliberativos dos órgãos assessorados.

Leandro Sarai

Procurador do Banco Central

Juliana Marques Franca

Subprocuradora-Geral do Banco Central, substituta

Lucas Alves Freire

Procurador-Geral Adjunto do Banco Central

Parecer Jurídico 231/2025-BCB/PGBC
PE 283619

Brasília (DF), 10 de março de 2025.

Ementa: Consultoria administrativa. Advocacia-Geral da União. Ofício 00044/2025/APOIO/DECOR/CGU/AGU. NUP 00688.000149/2025-73. Solicitação de subsídios em procedimento de uniformização de entendimento. Participação de advogados públicos em colegiados deliberativos dos órgãos assessorados.

Senhora Subprocuradora-Geral,

ASSUNTO

Nos autos NUP 00688.000149/2025-73 da Advocacia-Geral da União (AGU) foi instaurado procedimento para uniformização de entendimento sobre o seguinte tema (doc. 2):

“Uniformização dos parâmetros referentes à participação, em órgãos deliberativos integrantes da estrutura da Administração Pública Federal, de advogados públicos em exercício em órgãos de consultoria e assessoramento da AGU.”

2. Segundo consta da COTA n. 00001/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU (doc. 2), a preocupação estaria relacionada à participação de advogados públicos em colegiados dos órgãos assessorados, não pertencentes à estrutura administrativa da AGU, “como comissão de concurso, comissão de investigação social e comitês com poderes normativos e deliberativos em relação a políticas públicas.” Segundo a Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), essa participação “fugiria das atribuições constantes no art. 131 da Constituição Federal de 1988 combinado com a Lei Complementar nº 73/1993 e art. 37 da Lei nº 13.327/2016.”

3. Em razão disso, por meio do Ofício 00044/2025/APOIO/DECOR/CGU/AGU (doc. 1), a Advocacia-Geral da União solicitou subsídios desta Procuradoria-Geral do Banco Central para contribuir com a instrução do processo.

4. É o relatório.

APRECIÇÃO

5. Segundo os termos da questão, a preocupação parece dizer respeito a colegiados dos órgãos assessorados. Ficariam fora do exame, dessa forma, colegiados da própria advocacia pública. De todo modo, em princípio, na medida em que esses últimos normalmente se destinam a concretizar fins institucionais da própria advocacia pública, seu papel poderia ser enquadrado no inciso XXII do art. 37 da Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016:

“Art. 37. Respeitadas as atribuições próprias de cada um dos cargos de que trata este Capítulo, compete a seus ocupantes:

[...]

XXII - desenvolver outras atividades relacionadas ao exercício de suas atribuições institucionais.”

6. Também não é objeto da discussão a participação exclusiva em outro cargo com afastamento do cargo na advocacia pública. Seria o caso, por exemplo, de um advogado público que assumisse um cargo na Diretoria ou na Presidência do Banco Central do Brasil. É que nesse caso a participação não ocorre na qualidade de advogado público.

7. Quando a participação não ocorre com direito à voto, a CGAU também não demonstra preocupação.

8. O que está em questão é a participação do advogado público nas atividades deliberativas de colegiados de órgãos assessorados. Numa primeira aproximação do tema, constata-se haver inúmeras hipóteses em que se cogita da possibilidade de participação de advogados públicos.

9. Como seria inviável buscar todos os colegiados existentes, será utilizado aqui o método indutivo, ou seja, a partir de alguns casos particulares se procurará extrair conclusões que possam ser generalizadas.

10. E a manifestação tratará apenas de colegiados em que se possa cogitar a participação de Procuradores do Banco Central do Brasil, ainda que não se enquadrem como órgãos assessorados pela Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC):

- a) Banca de concurso público (art. 76-A, inciso II, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; art. 31 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; art. 17-A, inciso IV, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998);
- b) Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (art. 3º, inciso II, do Decreto nº 9.889, de 27 de junho de 2019); e
- c) Colegiados internos do Banco Central do Brasil.

II. Ao mesmo tempo, a manifestação procurará enfrentar as preocupações e questões levantadas pela CGAU, assim sintetizadas:

- a) A relação de atribuições legais dos advogados públicos previstas na Lei Complementar nº 73, de 1993, e na Lei nº 13.327, de 2016, seria exaustiva e excluiria a possibilidade de exercício de outras atividades?¹
- b) Haveria constrangimento dos advogados públicos caso tivessem que votar o mérito de questões submetidas a colegiados de órgãos assessorados?²

¹ “deve ocorrer sem que o membro das ASJUR-ABIN possua direito a voto, evitando-se, assim, incursões indevidas no mérito administrativo e confusões ilegítimas entre as competências dos membros da AGU e as que são próprias dos órgãos assessorados [...] nota-se que autorizar a participação de membro da ASJUR-ABIN em atividade como a relatada (composição de comissões de concurso e de investigação social da Agência, inclusive com direito a voto) importaria em dotar-lhe, por ato infralegal não respaldado nos atos normativos primários pertinentes, competências típicas dos próprios servidores dos quadros da Agência – as quais, por óbvio, são distintas daquelas legal e constitucionalmente atribuídas aos membros das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União.”

² “Assim, a preocupação da Corregedoria é a participação de advogados públicos na elaboração do mérito administrativo ou da política pública, para além do mero assessoramento jurídico, bem como com o possível desconforto causado para os membros da AGU que integram esses colegiados.”

c) Haveria inconvenientes caso o advogado público precisasse deliberar sobre questão sobre a qual tivesse prestado assessoria jurídica?³

12. Iniciando-se o exame pelos exemplos de colegiados deliberativos, quanto à participação em **banca de concurso público**, prevê a Lei Complementar nº 73, de 1993:

“Art. 31. Os membros efetivos da Advocacia-Geral da União não podem participar de comissão ou banca de concurso, intervir no seu julgamento e votar sobre organização de lista para promoção ou remoção, quando concorrer parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau, bem como cônjuge ou companheiro.”

13. De forma semelhante é a disposição da Lei nº 9.650, de 1998:

“Art. 17-A - Além das proibições previstas no art. 17, ao Procurador do Banco Central do Brasil também é proibido:

[...]

V - participar de comissão ou banca de concurso e intervir no seu julgamento, quando concorrer parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau, bem como cônjuge ou companheiro.”

14. Como se vê, a restrição nessas normas somente ocorre se houver participação de parente, cônjuge ou companheiro no concurso. Fora dessa hipótese, não há vedação para participação de advogado público federal em banca de concurso.

15. Se as relações de atribuições previstas na Lei Complementar nº 73, de 1993, na Lei nº 13.327, de 2016, e mesmo na Lei nº 9.650, de 1998, representassem um rol exaustivo de atribuições, as normas acima que procuram evitar conflito de interesses perderiam sentido. Isso porque, como a participação em banca de concurso não consta de referidas relações, os advogados públicos não poderiam participar de nenhuma banca, de modo que o art. 31 da Lei Complementar e o art. 17-A, inciso V, da Lei nº 9.650, de 1998, seriam inúteis.

16. Apenas para fins de confirmar essa afirmação, eis as atribuições dos advogados públicos na área de consultoria, segundo a Lei Complementar nº 73, de 1993:

“Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações, por solicitação de autoridade indicada no caput deste artigo;

³ “o que poderia causar conflito de interesse e prejudicar o controle posterior da legalidade”

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas:

a) os textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados;

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.”

17. Essas disposições se aplicam à PGBC por força do art. 18 dessa Lei Complementar: “Art. 18. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento aos órgãos jurídicos das autarquias e das fundações públicas aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 desta lei complementar.”

18. Por sua vez, a Lei nº 13.327, de 2016, traz a seguinte relação:

“Art. 37. Respeitadas as atribuições próprias de cada um dos cargos de que trata este Capítulo, compete a seus ocupantes:

I - apresentar nos processos petições e manifestações em geral;

II - exarar pareceres, notas, informações, cotas e despachos;

III - interpretar as decisões judiciais, especificando a força executória do julgado e fixando para o respectivo órgão ou entidade pública os parâmetros para cumprimento da decisão;

IV - participar de audiências e sessões de julgamentos, proferindo sustentação oral sempre que necessário;

V - despachar com autoridades judiciais e administrativas assuntos de interesse da União, suas autarquias e fundações públicas;

VI - analisar a possibilidade de deferimento de parcelamentos e encaminhar a protesto os créditos cuja titularidade seja da União e de suas autarquias e fundações públicas;

VII - promover a análise de precatórios e de requisição de pequeno valor antes de seus pagamentos;

VIII - propor, celebrar e analisar o cabimento de acordos e de transações judiciais e extrajudiciais, nas hipóteses previstas em lei;

IX - manifestar-se quanto à legalidade e à constitucionalidade de minutas de atos normativos;

X - realizar estudos para o aprofundamento de questões jurídicas ou para fins de uniformização de entendimentos;

XI - participar de reuniões de trabalho, sempre que convocados;

XII - requisitar elementos de fato e de direito e informações necessárias à defesa judicial ou extrajudicial dos direitos ou dos interesses da União, de suas autarquias e de suas fundações;

XIII - comunicar-se com outros órgãos e entidades pelos meios necessários ao atendimento de demandas jurídicas;

XIV - atender cidadãos e advogados em audiência para tratar de processos sob sua responsabilidade;

XV - atuar em procedimento de mediação, nos termos da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015;

XVI - instaurar procedimentos prévios para verificação de responsabilidade de terceiros em relação a danos ao erário, para fins de futura cobrança judicial ou extrajudicial;

XVII - atuar na defesa de dirigentes e de servidores da União, de suas autarquias e de suas fundações públicas quando os atos tenham sido praticados dentro das atribuições institucionais e nos limites da legalidade, havendo solicitação do interessado;

XVIII - definir os parâmetros para elaboração de cálculos com todas as orientações necessárias para fins de análise técnica da unidade de cálculos e perícias competente;

XIX - utilizar os sistemas eletrônicos existentes e atualizar as informações sobre sua produção jurídica e demais atividades;

XX - analisar previamente a pauta de julgamento dos órgãos do Poder Judiciário, com o intuito de verificar a conveniência de distribuição de memoriais de julgamento e a realização de sustentação oral;

XXI - conferir acompanhamento prioritário ou especial aos processos classificados como relevantes ou estratégicos;

XXII - desenvolver outras atividades relacionadas ao exercício de suas atribuições institucionais.”

19. Já a Lei nº 9.650, de 1998, específica para os Procuradores do Banco Central do Brasil, prevê:

Art. 4º São atribuições dos titulares do cargo de Procurador do Banco Central do Brasil:

I - a representação judicial e extrajudicial do Banco Central do Brasil;

II - as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Banco Central do Brasil;

III - a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial; e

IV - assistir aos administradores do Banco Central do Brasil no controle interno da legalidade dos atos a serem por eles praticados ou já efetivados.”

20. Dessa forma, **essas relações não têm a função de proibir outras atividades exercidas pelos advogados públicos**. Em vez disso, elas parecem buscar solucionar eventuais conflitos de atribuição, deixando claro que as atividades nelas descritas são privativas dos advogados públicos. Além disso, o fato de o *caput* art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, prever que as atividades descritas nos seus incisos competem “*especialmente*” aos advogados públicos indica que é possível haver outras atribuições na legislação.

21. Nessa linha, conclui-se ser **possível a participação em bancas de concurso público**.

22. Quanto à participação no **Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional**, é necessário avaliar a eventual incidência do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.906, de 1994, que considera incompatível com a advocacia a participação em órgãos deliberativos da Administração Pública:

“Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

§ 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional.

[...]

Art. 27. A incompatibilidade determina a proibição total, e o impedimento, a proibição parcial do exercício da advocacia.

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

[...]

*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 **exercçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta;**” (destaque nosso)*

23. Não há dúvidas de que, caso o advogado público se afaste de suas atribuições para exercer exclusivamente as atribuições de conselheiro do CRSFN, o problema não se colocará. Contudo, a aplicação irrestrita desse inciso II do art. 28 seria questionável.

24. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADIN 1.127-8, considerou inconstitucional esse dispositivo quanto à abrangência dos juízes eleitorais e seus suplentes.

25. O fundamento para não abranger os juízes eleitorais e suplentes seria o fato de o exercício desses cargos não ser permanente nem oferecer remuneração suficiente para subsistência. No julgamento da cautelar dessa ação ficou ainda mais clara essa preocupação. O Ministro Marco Aurélio ressaltou nas páginas 59-60 do inteiro teor do acórdão que o problema ainda acontecia no CADE, onde seus membros também não eram remunerados⁴.

26. A propósito, o art. 5º da Portaria Normativa MF nº 1.560, de 13 de dezembro de 2023⁵, não exige afastamento das funções de advocacia, uma vez que a dedicação exclusiva ao CRSFN é prevista apenas como “*desejável*”:

“Art. 5º A participação no CRSFN será considerada prestação de serviço público relevante, devendo os órgãos e as entidades assegurarem a seus indicados disponibilidade para se dedicarem às atividades do CRSFN, sendo desejável que a função de conselheiro titular indicado pelo setor público seja exercida com dedicação exclusiva ao CRSFN.”

27. Ora, sendo assim, o entendimento é plenamente aplicável aos membros do CRSFN, que, além de não terem dedicação exclusiva obrigatória, sequer são remunerados.

28. Cabe ressaltar que a decisão do STF apenas excepcionou os juízes eleitorais e suplentes da incompatibilidade porque apenas esses cargos é que foram trazidos na ação com essas características.

29. Além disso, normas legais como essa que restringem direito fundamental de livre exercício de profissão devem ser interpretadas restritivamente:

“377 - XIV. Interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que favorecem algumas profissões, classes, ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidades, asseguram prerrogativas, ou cerceiam, em bora temporariamente,

⁴ Cf. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346838>

⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.560-de-13-de-dezembro-de-2023-530585634>

a liberdade, ou as garantias da propriedade. Na dúvida, siga-se a regra geral.” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.254)

“4- Por outro lado, os impedimentos constituem exceção à regra geral da possibilidade integral do exercício da profissão do advogado, de modo que os dispositivos de lei que os estabelecem devem ser interpretados restritivamente.” (STF, 1ª Turma, RE 92.237)

30. Também é importante mencionar decisão da OAB, tratando especificamente do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), que entendeu que haveria incompatibilidade para o exercício da advocacia a partir do ingresso como membro do Conselho:

“CONSULTA Nº 49.0000.2015.004193-7/COP. Origem: Joaquim Vieira Ferreira Levy. Ministro de Estado da Fazenda. Ofício n. 02/2015. Assunto: Decreto n. 8.441/2015. **Restrições ao exercício das atividades profissionais aplicáveis aos representantes dos contribuintes no Conselho Administrativo - CARF. Gratificação de presença. Lei n. 5.708/1971. Incompatibilidade. Impedimento. Extensão/escritório. Sócios, associados ou empregados. Parentes. Grau de parentesco. Relator Conselheiro Federal Marcelo Lavocat Galvão (DF). Relator para o acórdão: Conselheiro Federal Valmir Pontes Filho (CE). EMENTA N. 016/2015/COP. I - Advogado. Conselheiro do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF. Incompatibilidade prevista no art. 28, II, da Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994 (EAOAB). II - Decreto n. 8.441/2015. Juridicidade. Fixação de remuneração. Análise da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais. III - Impedimento de parentes de Conselheiros do CARF, até o segundo grau, para advogar no referido colegiado. IV - Inexistência de eficácia normativa do art. 1º, § 2º, do Decreto n. 8.441/2015, cabendo exclusivamente à Ordem dos Advogados do Brasil interpretar a legislação de regência para o tema (EAOAB), tratando-se de limitações ao exercício profissional. V - Modulação de forma temporal dos termos da resposta à consulta, aplicando-se a decisão após a publicação do respectivo acórdão no Diário Oficial da União, a partir da qual, no prazo de quinze dias, os atuais ocupantes do cargo deverão adequar-se à deliberação. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos os autos do processo em referência, decidem os membros do Conselho Pleno do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por unanimidade, em conhecer da consulta e acolher em parte o voto do Relator e por maioria, em acolher o voto do Conselheiro Federal Valmir Pontes Filho (CE), partes integrantes deste. Brasília, 18 de maio de 2015. Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Presidente. Valmir Pontes Filho. Relator para o acórdão. (DOU, S. 1, 26.05.2015, p. 55).”⁶**

31. Com relação essa decisão da OAB, esse conselho possui regramento próprio no Decreto nº 8.441, de 29 de abril de 2015, que, além de prever remuneração para seus membros, impõe restrições aos advogados que o integram. Assim, em princípio, o caso não seria análogo para fins de estender o entendimento da OAB para o CRSFN.

32. Se o objetivo do dispositivo do Estatuto da OAB é assegurar a imparcialidade do membro do colegiado, já há diversos mecanismos para essa garantia.

33. Os advogados públicos possuem estabilidade e normas expressas lhes assegurando independência (Constituição, art. 41 e art. 133), de modo que, ainda que decidam contrariamente à Administração, não sofrerão nenhuma represália.

⁶ Cf. ainda: <https://www.oab.org.br/noticia/28406/oab-proibe-advocacia-de-conselheiro-do-carf#:~:text=Os%20conselheiros%20federais%2C%20por%20maioria.administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20direta%20e%20indireta%E2%80%9D>. Acesso em: 26 fev. 2025.

34. O próprio Decreto nº 9.889, de 27 de junho de 2019, soluciona eventual questionamento a respeito parcialidade dos membros ao estabelecer uma composição paritária com membros do Poder Público e da iniciativa privada, como se vê em seu no art. 3º:

“Art. 3º O CRSFN será integrado por oito conselheiros titulares, com reconhecida capacidade técnica e notório conhecimento especializado nas matérias de competência do Conselho, observada a seguinte composição:

I - dois indicados pelo Ministro de Estado da Economia;

II - um indicado pelo Presidente do Banco Central do Brasil;

III - um indicado pelo Presidente da Comissão de Valores Mobiliários; e

IV - quatro indicados por entidades representativas dos mercados financeiro e de capitais.”

35. A participação de advogados públicos e privados na composição do CRSFN é salutar, na medida que contribui para um inquestionável controle direto de juridicidade.

36. Entre os requisitos para integrar o CRSFN⁷, a propósito, exige-se capacidade técnica, algo que o CRSFN perderia se impedisse a participação de advogados.

37. Além disso, essa participação se enquadra como exercício de função pública, figura típica do Direito Administrativo aberta a qualquer um que preencha os requisitos mínimos. Seria semelhante, de certa forma, à participação na função de jurado (art. 5º, inciso XXXVIII, da Constituição; arts. 425 e seguintes do Código de Processo Penal) e na função de mesário nas eleições (art. 120 do Código Eleitoral). Nesses casos, a própria legislação procura compatibilizar o exercício dessas funções com eventuais outras atribuições que a pessoa tenha. A diferença é que, no caso dos jurados e dos mesários, não se trata de um colegiado de órgão assessorado.

38. Uma preocupação trazida no procedimento de uniformização de entendimento seria eventual constrangimento em fazer o advogado público deliberar sobre o mérito de determinado ato, quando sua atribuição constitucional é apenas de consultoria e de assessoramento. Para superar esse problema, pode-se colocar como **diretriz que a participação e a deliberação somente seriam possíveis se o advogado público voluntariamente as aceitasse**. Dessa forma, por um lado, ficaria resguardada sua independência funcional. De outro, prestigiada a colaboração dos agentes públicos no cumprimento das funções públicas.

39. A última preocupação levantada que poderia surgir, mesmo quando a participação do advogado público fosse voluntária, diz respeito a situações em que o advogado público é chamado a atuar no mesmo caso, ora como membro do colegiado deliberativo e ora para prestar assessoria jurídica. Em situações como essa, naturalmente, **haverá impedimento para essa dupla atuação**. Dessa forma, se o advogado público prestou assessoria em um caso e, posteriormente, ocupando

⁷ O art. 2º da Portaria Normativa MF nº 1.560, de 13 de dezembro de 2023, prevê: “Art. 2º As indicações do setor público para a composição do CRSFN recairão sobre servidores públicos, observados os seguintes requisitos:

I - idade igual ou superior a trinta anos;

II - ensino superior completo;

III - reconhecida capacidade técnica; e

IV - cinco anos, no mínimo, de experiência profissional nas matérias relacionadas às competências do CRSFN.” Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.560-de-13-de-dezembro-de-2023-530585634>

cargo num colegiado do assessorado, tenha que deliberar sobre a matéria, ele deverá se abster de atuar. Da mesma forma, se deliberou como membro do colegiado, não poderá atuar posteriormente no assessoramento jurídico do caso.

40. Essa restrição é importante para que haja efetivamente a segregação de funções. Se a legislação considera importante haver no caso a presença de duas funções, assessoramento e deliberação, iria contra o espírito da norma o exercício de ambas pela mesma pessoa.

41. Na legislação isso já é bem comum, como se nota no Código de Processo Civil (art. 144, inciso II) e no Código de Processo Penal (art. 3º-D, art. 112 e art. 252, inciso III) quando se impede que o juiz que já tenha decidido um caso em um grau de jurisdição, volte a julgá-lo em grau superior. Essas normas já são aplicáveis no caso do CRSFN, havendo inclusive regulamentação infralegal pelos arts. 34 e seguintes da Portaria CRSFN/MF nº 279, de 26 de abril de 2023⁸.

42. De todo modo, é importante ressaltar que esse **impedimento se refere à atuação em caso específico e não à participação no colegiado**.

43. Além disso, se houvesse a efetiva incompatibilidade prevista no art. 28, inciso II, do Estatuto da OAB, e fosse necessário que o advogado público ficasse afastado de suas funções, haveria alguns problemas práticos incontornáveis.

44. O primeiro deles é a inquestionável escassez de advogados públicos para dar conta de todas as demandas da Advocacia Pública. A exigência de afastamento do advogado público do exercício de suas atribuições para exercer exclusivamente funções no CRSFN agravaria essa situação⁹.

45. O segundo, que interessa principalmente para os advogados privados, é o fato de a participação no CRSFN ser gratuita, ou seja, sem remuneração. Exigir que os advogados privados deixem de advogar os impediria de obter renda, o que iria de encontro com a decisão do STF acima citada.

46. Enfim, o CRSFN possui regramento distinto do CARF, razão pela qual não se aplicaria o mesmo entendimento em relação a ele, conforme entendimento da própria OAB. A ausência de remuneração dos conselheiros do CRSFN é fator importante de diferenciação, no entendimento da OAB e do próprio STF. Impedir conselheiros de exercer advocacia poderia trazer transtornos não só à Advocacia Pública, mas ao próprio colegiado, pois isso ampliaria a dificuldade de encontrar candidatos interessados¹⁰.

47. Por todos esses motivos, considera-se **possível a participação de advogados públicos no CRSFN**. De todo modo, a controvérsia é importante e reforçaria as dúvidas colocadas pela CGAU,

8 A propósito: "Art. 35. Há impedimento do Conselheiro ou do Procurador da Fazenda Nacional, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo: I - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito ou prestou depoimento como testemunha; II - de que conheceu em outro grau de jurisdição, tendo proferido decisão; III - quando nele estiver postulando, como defensor público, advogado, seu cônjuge ou companheiro, ou qualquer parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive;" Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-crsfn/mf-n-279-de-26-de-abril-de-2023-480200316> Acesso em: 26 fev. 2025.

9 Apenas para dar uma ideia desse fato, a Lei nº 9.650, de 1998, prevê em seu Anexo I que o quadro de Procuradores do Banco Central do Brasil é composto de 300 cargos (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12253.htm#artip). Atualmente, apenas 155 desses cargos estão preenchidos (<https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/pgbc/ListaAntiguidade.pdf>), ou seja, há quase 50% de cargos vagos.

10 Nesse sentido o Parecer SEI nº 81/2019/CPN/PGACA/PGFN-ME, aprovado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, que analisou recomendação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 11393/2018 – TCU – 2ª Câmara.

que motivaram o procedimento de uniformização. Dessa forma, caso se entenda prudente, no exercício da competência da AGU de uniformização da interpretação da legislação federal, **caberia uma orientação geral quanto à possibilidade de participação no CRSFN** e sobre o afastamento da incompatibilidade prevista no art. 28, inciso II, do Estatuto da OAB.

48. Além disso, como há muito tempo é praxe a participação de advogados públicos e privados nesse conselho, é recomendável que eventual mudança de orientação da Administração somente se aplique para o futuro, conforme art. 23 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942:

“Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

49. O respeito a essa norma de transição é importante porque se deve presumir a boa-fé de todos eventuais advogados que participam e que já participaram do Conselho, principalmente porque a própria Administração aceitou essa participação.

50. Mesmo na decisão da OAB acima citada, relativa ao CARE, o entendimento também foi aplicável somente a partir de então.

51. Passando para outro dos colegiados citados, e pensando na realidade do Banco Central do Brasil, há a participação em colegiados internos dessa autarquia.

52. O Regimento Interno e outros normativos preveem a atuação da Procuradoria-Geral em relação à Diretoria Colegiada e em outros colegiados internos, muitas vezes apenas para fins de assessoria e sem direito à voto¹¹. Nessas situações, como dito, não há preocupação da CGAU.

53. A questão é se seria possível a participação deliberativa de um advogado público nos colegiados internos, ou seja, participação com direito a voto.

54. Como **regra geral**, ante as colocações feitas até aqui, não se vislumbra nessa atuação, em princípio, nenhuma ilegalidade.

55. Em primeiro lugar, porque, como visto, as relações expressas de atribuições dos advogados públicos não excluem a possibilidade de exercício de outras funções públicas.

¹¹ Como exemplo a Resolução BCB nº 173, de 9 de dezembro de 2021, que institui o Comitê de Estabilidade Financeira (Comef), estabelece:

“Art. 3º São membros do Comef o Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil.

Art. 4º O Comef realizará reuniões ordinárias trimestrais e, por decisão do Presidente, reuniões extraordinárias, presentes, em ambos os casos, no mínimo, o Presidente, ou seu substituto, e metade do número de Diretores.

(...)

§ 3º A primeira sessão das reuniões ordinárias conta, ainda, com a presença do Chefe de Gabinete do Presidente, do Secretário-Executivo, do Procurador-Geral, do Chefe de Gabinete do Diretor de Fiscalização, e do Assessor de Imprensa e de outros servidores do Banco Central do Brasil quando autorizados pelo Presidente.

§ 4º Na segunda sessão, além dos membros do Comef, participam, sem direito a voto, o Chefe de Gabinete do Presidente, o Secretário-Executivo, o Chefe de Gabinete do Diretor de Fiscalização e o Procurador-Geral.

§ 5º Podem participar da segunda sessão das reuniões ordinárias outros servidores, quando convocados pelo Presidente.

§ 6º A participação nas reuniões extraordinárias é restrita aos membros do Comef, podendo delas participar outros servidores do Banco Central do Brasil, quando autorizados pelo Presidente.”

56. Muitas vezes as atividades do colegiado, além de não se enquadrarem entre as atribuições dos advogados públicos, também não se enquadram entre as atribuições expressas dos agentes públicos do órgão assessorado. Nessa linha, se a relação legal de atribuições fosse exaustiva, nenhum agente público poderia participar do colegiado.

57. E se o colegiado não exige conhecimentos específicos que justifiquem a exclusão dos demais cargos do órgão assessorado, não haveria razão para excluir o advogado público, pois tal exclusão, em princípio, colocaria esse cargo injustificadamente em situação desigual em relação aos demais cargos

58. O que ocorre é que com a dinâmica do funcionamento da Administração Pública os colegiados surgem como mecanismos para permitir a colaboração de agentes públicos de diversas áreas e com diversos conhecimentos para auxiliar na melhor elaboração das políticas públicas. Até por isso, as atividades dos colegiados muitas vezes constituem funções públicas distintas das atribuições dos cargos.

59. Mas o exame dos exemplos concretos até aqui permitiu extrair algumas situações em que a participação seria vedada.

60. Em primeiro lugar, obviamente, haverá vedação se essa vedação estiver expressa. Todavia, é importante analisar no caso concreto a extensão da vedação. Mesmo a hipótese prevista no art. 28, inciso II, do Estatuto da OAB, tratada acima, não possui tamanha extensão para abranger, por exemplo, a formulação de políticas públicas.

61. Em segundo lugar, poderia ainda ser cogitada a exclusão de advogados públicos caso as atividades do colegiado fossem privativas de determinado cargo ou de profissional específico. Para exemplificar, por motivos óbvios, seria vedada a participação de um advogado público em uma junta médica, que discute o quadro de saúde de um servidor público.

62. Por fim, em alguns casos, pode haver norma de hierarquia superior que constitua o colegiado e mencione cargos específicos que o compõem ou que participam das atividades sem mencionar os advogados públicos. Nesse caso, norma inferior não poderia incluir outros cargos nessa composição. No caso da Diretoria Colegiada do Banco Central do Brasil, por exemplo, o Regimento Interno prevê a participação da Procuradoria-Geral apenas com a função de assessoramento e, portanto, sem direito a voto. Nessa linha, uma norma inferior não poderia alterar essa configuração ou atribuir direito de voto.

CONCLUSÃO

63. Ante o exposto, conclui-se ser possível, como regra geral, a participação deliberativa de advogados públicos nos colegiados dos órgãos assessorados, incluindo os casos examinados nessa manifestação:

- a) Banca de concurso público (art. 76-A, inciso II, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; art. 31 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; art. 17-A, inciso IV, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998);

- b) Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (art. 3º, inciso II, do Decreto nº 9.889, de 27 de junho de 2019); e
- c) Órgãos colegiados internos do Banco Central do Brasil.

64. Quanto à atuação no Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (art. 3º, inciso II, do Decreto nº 9.889, de 27 de junho de 2019), é **importante haver orientação geral para evitar controvérsias**, inclusive quanto à eventual necessidade de afastamento do exercício das atribuições da advocacia pública, principalmente tendo em conta o disposto no inciso II do art. 28 do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994). Caso se conclua pela impossibilidade de participação, é recomendável que tal orientação seja aplicada apenas a partir de então, conforme art. 23 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

65. Quanto à preocupação com eventual constrangimento dos advogados públicos a votarem matérias da área assessorada, a questão pode ser resolvida com a orientação de que a participação e a votação sejam voluntárias, resguardando-se, assim, a independência técnica do advogado (art. 133 da Constituição).

66. A participação na função de assessoramento de um colegiado em determinado caso impede que o advogado público exerça nesse mesmo caso uma função deliberativa no colegiado, conforme normas gerais de impedimento e suspeição já presentes na legislação. Da mesma forma, a deliberação do advogado público em relação a um caso impede posterior função de assessoramento.

67. O simples fato de uma atividade não constar entre aquelas previstas expressamente entre as atribuições dos advogados públicos não parece constituir critério suficiente para impedir o exercício de outras atividades públicas.

68. Quando as atividades deliberativas do colegiado não exigem conhecimento específico de determinado cargo, a exclusão dos advogados públicos colocaria o cargo de advogado público injustificadamente em posição desigual em relação aos demais.

69. A partir dos colegiados analisados, concluiu-se que a vedação de participação de advogados públicos só se caracterizaria quando:

- a) estivesse expressa na legislação;
- b) exigisse conhecimentos técnicos específicos não detidos pelo advogado público;
- c) as atividades a serem exercidas fossem privativas de outro cargo ou de outro profissional; ou
- d) norma superior previsse expressamente os cargos específicos que compõem ou participam das atividades do colegiado sem incluir o advogado público, de modo que essa inclusão não poderia ser prevista em norma inferior.

70. Opina-se para remessa da presente manifestação por meio de ofício, na forma sugerida pela anexa minuta.

À sua consideração,

LEANDRO SARAI
Procurador do Banco Central
Procuradoria Especializada de Consultoria Administrativa (PRADM)
OAB/SP 189.410

De acordo.

Ao Procurador-Geral Adjunto.

JULIANA MARQUES FRANCA
Subprocuradora-Geral do Banco Central, substituta
Câmara de Consultoria Administrativa (CC3PG)
OAB/DF 27.865

De acordo com o parecer da lavra do Procurador Leandro Sarai, que apresenta apontamentos importantes sobre a legitimidade da participação de Procuradores do Banco Central em órgãos colegiados deliberativos integrantes da Administração Pública Federal.

Esclareço que o presente parecer dedica-se unicamente à oferta de subsídios ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (Decor) da Advocacia-Geral da União (AGU), de modo a auxiliar nos trabalhos de uniformização de entendimento conduzidos no NUP 00688.00149/2025-73, em trâmite naquela instituição. Nesse sentido, as conclusões alcançadas acima pelo parecerista não dispensam a análise específica de situações concretas que venham a ser trazidas à avaliação da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) e que guardem relação com o tema desta manifestação.

À Corep-1, para expedição do ofício pertinente, nos termos da anexa minuta.

LUCAS ALVES FREIRE
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
Departamento de Consultoria Legal e Representação Extrajudicial (DPG-1)
OAB/MG 102.089

MINUTA

Parecer Jurídico 231/2025-BCB/PGBC
PE 283619

Brasília (DF), 25 de fevereiro de 2025

À Sua Excelência a Senhora
MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA
Advogada da União
Diretora Substituta do DECOR/CGU
Advocacia-Geral da União (AGU)
SAS, Quadra 3, Lote 6 – Edifício MultiBrasil Corporate
70070-971 Brasília (DF)

Assunto: *Advocacia-Geral da União. Ofício 00044/2025/APOIO/DECOR/CGU/AGU. NUP 00688.000149/2025-73. Solicitação de subsídios em procedimento de uniformização de entendimento.*

Senhora Diretora Substituta,

Em resposta ao Ofício em referência, o Departamento de Consultoria Legal e Representação Extrajudicial (DPG-1) da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) apresenta o anexo Parecer Jurídico 231/2025-BCB/PGBC, para contribuir com o procedimento de uniformização em curso nesse Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (Decor).

Atenciosamente,

LUCAS ALVES FREIRE
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central
Departamento de Consultoria Legal e Representação Extrajudicial (DPG-1)
OAB/MG 102.089