

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, NEGÓCIOS E SAÚDE DE SERGIPE - FANESE
CURSO DE DIREITO**

CÁSSIO GABUS DE OLIVEIRA ESTEVEZ

**UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E JURÍDICAS PROVOCADAS
PELA VEDAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DE CONDUZIREM
EMPRESAS**

**ARACAJU
2025**

E79a

ESTEVEZ, Cássio Gabus de Oliveira

Uma análise das implicações sociais e jurídicas provocadas pela vedação dos servidores públicos federais de conduzirem empresas / Cássio Gabus de Oliveira Estevez. - Aracaju, 2025. 20f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador(a): Prof. Esp. Marcel Ramos
Figueiredo

1. Direito 2. Servidor público 3. Conflito de interesses 4. Implicações sociais I. Título

CDU 34 (045)

CÁSSIO GABUS DE OLIVEIRA ESTEVEZ
**UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E JURÍDICAS PROVOCADAS
 PELA VEDAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DE CONDUZIREM
 EMPRESAS.**

Artigo Científico apresentado à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE, como requisito parcial e elemento obrigatório para a obtenção do grau bacharel em Direito no período de 2025.1.

Aprovado (a) com média: **10,0**

Marcel F. Ramos
 Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos
 1º Examinador (Orientador)

Josenilton de Deus Alves

Prof. Esp. Josenilton de Deus Alves
 2º Examinador

Anderson Teinassis Correia Bentes Santana
 Prof. Esp. Anderson Teinassis Santos Santana
 3º Examinador

Aracaju, 30 de maio de 2025

UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS E JURÍDICAS PROVOCADAS PELA VEDAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DE CONDUZIREM EMPRESAS*

Cássio Gabus de Oliveira Estevez

RESUMO

O presente estudo investiga as complicações sociais e legais decorrentes da proibição imposta pela Lei nº 8.112/1990 aos servidores públicos federais de participarem da gerência ou administração de empresas privadas e de exercerem o comércio. O objeto central é analisar fundamentos e consequências práticas dessa vedação, especialmente na ausência de conflitos de interesses e seu impacto para servidores e sociedade. O problema reside na compreensão das razões para a manutenção dessa proibição diante das significativas disparidades socioeconômicas entre os servidores, da ocorrência de práticas ilícitas como o uso de "laranjas" para burlar a norma, e da aparente falta de conflito de interesses em muitos casos. A questão fundamental é o que justificaria essa vedação quando não há indícios de prejuízo à administração pública. O objetivo geral desta pesquisa é identificar os principais tipos de empresas e atividades afetadas pela proibição, analisando legislação pertinente, julgados da justiça federal, normas de órgãos de controle e projetos de lei sobre o tema. Os específicos incluem analisar os impactos sociais da vedação na vida dos servidores e sua interação com o setor privado, e explorar as consequências mais amplas dessa norma para o mercado de trabalho e a economia nacional. A metodologia adotada envolveu revisão abrangente da literatura, incluindo estudos empíricos, teorias econômicas e análises sociológicas. Foram também analisados, julgados da justiça federal, normas de órgãos de controle e projetos legislativos relacionados. Os principais resultados apontam para uma limitação significativa da livre iniciativa e do direito ao trabalho dos servidores, especialmente aqueles com salários mais baixos, reforçando desigualdades sociais. A proibição, em vez de eliminar conflitos de interesse, pode incentivar a informalidade e práticas ilícitas. A norma também se mostra desatualizada diante das novas dinâmicas do mercado de trabalho e da economia digital, restringindo o potencial empreendedor dos servidores. A análise de julgados e normas revela interpretações rigorosas, enquanto projetos legislativos buscam flexibilizar a regra, permitindo a atuação como Microempreendedor Individual (MEI), em certas condições. Logo, a proibição irrestrita imposta pela Lei nº 8.112/1990 merece uma reavaliação à luz da realidade socioeconômica atual e das transformações no mundo do trabalho, sendo necessário buscar um equilíbrio entre a preservação dos princípios da administração pública e o respeito aos direitos fundamentais dos servidores, considerando a possibilidade de atuação no setor privado em situações onde não haja conflito de interesses, fomentando assim empreendedorismo ético e melhoria das condições de vida dos servidores.

 Artigo apresentado à banca examinadora do curso de Direito da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, em junho de 2025, como critério parcial e obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos

Palavras-chave: Servidor Público. Proibição. Atividade Privada. Conflito de Interesses. Implicações Sociais.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre o exercício da função pública e a iniciativa privada é um tema de considerável relevância no Direito Administrativo e Empresarial. No âmbito federal brasileiro, a Lei nº 8.112/1990 – conhecida como o Estatuto do Servidor Público Federal – estabelece normas que proíbem servidores públicos de participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, bem como de exercer o comércio. Tal vedação levanta questões sociais e legais, especialmente diante de um cenário marcado por profundas desigualdades socioeconômicas e crescentes casos de ilicitudes relacionadas às funções públicas.

O presente trabalho tem como objeto as complicações sociais e legais geradas por essa proibição, investigando tanto seus fundamentos quanto suas consequências práticas. Em particular, é essencial compreender por que essa restrição é mantida mesmo na ausência de conflitos evidentes de interesses e como ela impacta servidores e a sociedade em geral.

Entre os problemas que permeiam o tema, destacam-se: Como compreender os problemas que permeiam esta proibição, dentre eles, as profundas disparidades socioeconômicas, “servidor servo do servidor”, e os crescentes processos de ilegalidades, como o uso de "laranjas" para burlar a proibição? E, Partindo do Pressuposto da não existência de conflitos de interesses, o que fundamentaria essa vedação?

Ademais, os objetivos deste estudo são múltiplos. Desta forma, o objetivo geral do trabalho é identificar os principais tipos de empresas e atividades afetadas pela proibição, destrinchando legislações relevantes, julgados da justiça federal, normas de órgão de controle e projetos de lei sobre o tema. E, como objetivos específicos se tem: analisar os impactos sociais da vedação, investigando como ela influencia a vida dos servidores e sua interação com o setor privado e explorar as consequências mais amplas dessa norma, especialmente em relação às dinâmicas do mercado de trabalho e à economia nacional.

Partindo da hipótese de que a vedação impõe aos servidores públicos federais de exercerem atividades de comércio ou participarem da gerência e administração de empresas

privadas, embora fundada nos princípios da moralidade e impessoalidade administrativa, não se sustenta plenamente na realidade social e econômica atual. Isso porque, em contextos onde não há conflito de interesses evidente, a proibição pode representar uma limitação excessiva aos direitos fundamentais dos servidores, agravar desigualdades sociais e, paradoxalmente, incentivar práticas informais ou ilícitas, como o uso de terceiros para disfarçar a atuação empresarial. Tal cenário evidencia a necessidade de uma reavaliação normativa que contemple a complexidade das relações contemporâneas entre o setor público e o privado.

Para a realização deste estudo, foi conduzida uma revisão de literatura abrangente, incluindo estudos empíricos, teorias econômicas e análises sociológicas. Além disso, foram analisados e definidos como referencial teórico: os julgados da justiça federal, as normas de órgãos de controle e os projetos legislativos que versam sobre a matéria. Os dados dessa pesquisa exploratória de caráter qualitativo serviram como base para compreender as implicações sociais e jurídicas da proibição, permitindo uma abordagem crítica e propositiva.

Em suma, ao tratar de um tema que transcende o campo estritamente jurídico, esta pesquisa busca oferecer uma análise profunda das implicações sociais e legais da vedação imposta aos servidores públicos federais, contribuindo para o debate sobre a compatibilidade entre a função pública e a atividade empresarial no Brasil.

Este artigo está estruturado da seguinte forma: na Seção 1, apresenta-se e classifica-se, em suma, os principais tipos de empresas existentes no país; na Seção 2, alega-se uma revisão de literatura abrangente analisando leis, julgados da justiça federal, normas de órgão de controle e projetos legislativos que versam sobre a matéria; na seção 3, explora-se as consequências mais amplas dessa norma, especialmente em relação às dinâmicas do mercado de trabalho e à economia nacional; e, finalizando com as Considerações Finais.

2 PRINCIPAIS TIPOS E CLASSIFICAÇÕES DAS EMPRESAS NO BRASIL

No Brasil há uma gama de tipos empresariais, ademais para compreender o escopo deste projeto é necessário conhecer e entender, resumidamente, os tipos mais comuns. Desta forma, abaixo segue os tipos empresariais mais comuns e suas principais características, que

vão desde a possibilidade ou não de ter sócios, até ao limite de faturamento e a possibilidade de contratação de funcionários.

Os Empresários Individuais são pessoas físicas que exercem atividades empresariais em seu nome. Eles podem atuar como Microempreendedor Individual (MEI) ou Empresário Individual (EI), com regras distintas conforme a categoria escolhida. Desse modo, o MEI possui as características: ideal para pequenos negócios, permitido apenas para atividades constantes na lista de ocupações do MEI, pode contratar apenas 1 funcionário e não admite sócios ou filiais, limite de faturamento anual: R\$ 81.000,00, inscrição automática no Simples Nacional e responsabilidade ilimitada: responde com bens pessoais pelas dívidas; o registro: inscrição é gratuita e feita no Portal do Empreendedor; um exemplo especial - MEI Caminhoneiro: limite de faturamento anual de R\$ 251,6 mil e contribuição ao INSS é de 12%, mais taxas de ISS ou ICMS. Ademais, o EI têm características: sem limite de faturamento e sem restrições de atividade ou contratação de funcionários, pode optar por regimes tributários como Lucro Real ou Presumido, possibilidade de abrir filiais, responsabilidade ilimitada, pode se enquadrar como Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP); o registro: é realizado na Junta Comercial através da Redesim, mediante pagamento de taxas. (dados obtidos no site do Governo Federal)

As Pessoas Jurídicas (PJ) podem ser formadas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas, com diferentes modelos societários que atendem a diversos perfis de negócios. Dentre esses existem:

A Sociedade Limitada (LTDA) com as seguintes características: formada por sócios, com responsabilidade limitada ao valor das quotas; pode ser constituída com apenas um sócio (Sociedade Limitada Unipessoal); exige contrato social, registro contábil e definição clara de regras societárias; é Ideal para negócios que buscam segurança e flexibilidade; o Registro: é realizado na Junta Comercial através da Redesim. Outra PJ, é a Sociedade Anônima (S.A.) com características: capital social dividido em ações, exige estrutura administrativa complexa, com órgãos como Assembleia Geral e Conselho de Administração; classifica-se em : Aberta: ações negociadas em bolsas de valores e Fechada: ações não negociadas publicamente; é recomendável para grandes empresas; o registro é feito na Junta Comercial via Redesim. Por fim, Inova Simples (I.S.) que detém características: voltada para empresas inovadoras,

registro gratuito pelo Portal Inova Simples, permite transformação para outros tipos empresariais e limite de faturamento experimental: R\$ 81.000,00.

Por último, tipos empresárias com formação associativa, são eles: Cooperativa, com suas características: união de pessoas para atividades de interesse comum, dividida em sete ramos, como Agropecuário, Crédito, Transporte, e Saúde, formalizada por estatuto e registro na Junta Comercial; o Registro é feito na Junta Comercial via Redesim. Ademais, Consórcio de Sociedades que possui características: formado por contrato entre empresas para projetos específicos, não possui CNPJ próprio, a administração é realizada por empresa líder. E por fim, a Sociedade de Propósito Específico (SPE) com suas características: criada para objetivos empresariais específicos, possui personalidade jurídica própria e requer registro como qualquer outro tipo societário.

Assim, a escolha do tipo de empresa é essencial para a definição de responsabilidades, regime tributário e estrutura organizacional. Empresários Individuais atendem empreendedores menores e de menor complexidade, enquanto Pessoas Jurídicas oferecem opções mais robustas para negócios de maior porte ou em sociedade.

Desta forma, qual a possibilidade legal do Servidor Público criar e administrar ou gerenciar um desses tipos empresariais. Vale destacar, em uma análise rápida sobre as disparidades salariais entre os servidores públicos do Brasil, que aproximadamente 70% dos servidores ganham menos de 5 mil. No site República.org encontra-se a frase: “A massa do funcionalismo público não ganha muito. Mas temos uma lógica de privilégios concentrados e distribuídos para poucos. Na verdade, o Estado repete a forma como a sociedade se organiza no Brasil: uma sociedade extremamente desigual”. (frase de autoria desconhecida)

Logo, com esse atual modelo legal proibitivo de servidores públicos administrarem empresas e gerirem comércios, frisa-se que dentre os ramos citados acima só o associativo Cooperativa é permitido para o Servidor (conforme destacado no Manual de Processo Administrativo, 2021), nasce uma anomalia que reforça a necessidade de relativizar essa proibição, que é o fenômeno “servidor servo do servidor”: um movimento de controle indireto, por parte de alguns Gestores com altos salários, dos servidores com baixas remunerações, este se torna refém de atender determinações particulares e até ilícitas por necessidade financeira, ou seja, uma ajuda em serviços extraordinários (horas extras) e até de gratificações ou adicionais específicos que só o Gestor pode encaminha. Desta forma, fica a

reflexão: “e se esse Servidor Público tivesse uma renda melhor, levando em consideração a dificuldade da Administração Pública em pagar boa remuneração, com seu próprio trabalho e administrando sua própria empresa, essas mazelas reduziriam?”

3 ANALISANDO LEIS, JULGADOS DA JUSTIÇA FEDERAL, NORMAS DE ÓRGÃO DE CONTROLE E PROJETOS LEGISLATIVOS

A lei federal 8.112/1990 (Estatuto do Servidor Público Federal) estabelece normas e restrições claras para os servidores públicos federais em relação à participação em atividades comerciais e empresariais. Desta forma, o objetivo principal é preservar os princípios de ética, moralidade e probidade administrativa. A lei específica que servidor público federal não pode participar da gerência ou administração de sociedade privada ou exercer atividades comerciais, exceto em condições específicas previstas pela lei e essa vedação está disposta no artigo 117, inciso X, que proíbe o servidor de: administrar ou gerenciar empresas e exercer o comércio, salvo na qualidade de acionista, cotista ou comanditário (ou seja, sem funções de administração).

No entanto, há algumas Exceções Permitidas, são elas: o servidor público pode atuar como sócio não administrador, como acionista ou cotista; pode ser sócio administrador de empresas em duas situações: durante licença para tratar de interesses particulares (art. 91 da lei 8.112), desde que não haja conflito de interesses e participando de conselhos de administração ou fiscal de empresas em que a União tenha participação no capital ou em cooperativas formadas para serviços aos membros.

Destaque é que o servidor público não pode ser microempreendedor individual (MEI), pois o MEI exige administração direta da empresa, atividade vedada pela lei e atuar como empresário individual é permitido apenas se o servidor não for administrador, sendo necessária a designação de um gestor não vinculado ao serviço público.

O descumprimento dessa vedação pode acarretar sanções administrativas severas, como demissão e proibição de assumir cargos públicos por até cinco anos (art. 132 da lei).

Segue caso em que um servidor público, MEI, foi demitido do serviço público e tentou reverter na justiça, porém não obteve êxito:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL - MEI. COMPROVAÇÃO DO EXERCÍCIO DO COMÉRCIO. VEDAÇÃO. ART. 117, X, DA LEI 8.112/90 C/C ART. 132, XIII, DA LEI 8.112/90. ALEGAÇÃO DE ATIPICIDADE DA CONDUTA. SOCIEDADE PRIVADA. ART. 44 DO CÓDIGO CIVIL. FUNDAMENTOS DA CORTE DE ORIGEM INATACADOS, NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 283/STF. ALEGAÇÃO DE NEGATIVA DE VIGÊNCIA AOS ARTS. 128 DA LEI 8.112/90, 2º, VI, CAPUT, DA LEI 9.784/99 E 23, II, § 2º, DA LEI 10.781/2004. INFRAÇÃO DISCIPLINAR PUNÍVEL COM DEMISSÃO, PRATICADA PELO SERVIDOR, APURADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES E AGRAVANTES. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORACIONALIDADE. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, trata-se de Ação Ordinária, proposta pelo ora recorrente, contra a União e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), objetivando a declaração de nulidade de seu ato de demissão, por atipicidade da conduta, ante a impossibilidade de enquadramento legal do MEI - Microempreendedor Individual como sociedade privada, conforme preceitua o inciso X, do art. 117, da Lei 8.112/90, bem como pela ilegalidade dos pareceres vinculantes da AGU GQ-183 e GQ-177 que vedam a atenuação da sanção para as condutas tipificadas no art. 132 da Lei 8.112/90, determinando, por conseguinte, a sua reintegração no cargo de Especialista em Regulação de Petróleo e Derivados, Álcool Combustível e Gás Natural do Quadro de Pessoal da referida Agência reguladora. O Juízo de 1º Grau julgou extinto o feito, sem julgamento de mérito, em relação à União, na forma do art. 485, VI, do CPC/2015 (ilegitimidade passiva ad causam), e improcedente o pedido, na forma do art. 487, I, do CPC/2015, no que toca à ANP, condenando o Autor ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos do art. 85, § 2º, do CPC/2015, a qual foi mantida pelo Tribunal de origem. III. No caso, o Tribunal de origem considerou configurada a infração disciplinar prevista no art. 117, X, da Lei 8.112/90, no caso concreto, eis que comprovado o exercício de atividade empresarial pelo recorrente, aos fundamentos de que o deduzido pela sentença “reveia não só a presença do elemento objetivo, consistente no exercício do comércio, fato que o próprio reconhece, como também do elemento subjetivo, fundado no ânimo de comerciar, na vontade livre e consciente de adquirir produtos para revenda. Logo, e fundado na admissão do recorrente da prática do comércio concomitante ao exercício do cargo público, indiscutível o preenchimento dos referidos requisitos . Nem se busque diferenciar sociedade de empresa individual para o fim de descharacterizar a infração capitulada no artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, porquanto o intento do legislador foi proibir o exercício de toda e qualquer atividade empresarial concomitantemente ao exercício de cargo público”; e que “a norma não tem, por fim, somente a proteção pura e simples da moralidade administrativa e a conservação da imparcialidade do servidor na gestão do interesse público. Sobressai, ainda, o dever de dedicação exclusiva à função pública por si exercida, segundo o contido no artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, a ser interpretada conjuntamente com determinadas ressalvas legais, como a prevista no artigo 37, inciso XVI, da Constituição de 1988. De toda sorte, inexiste qualquer norma a amparar a mercancia cumulada com o exercício de cargo público. Logo,

intuito de se exigir a dedicação exclusiva é patente, não se admitindo nem mesmo atividades estranhas ao cargo quando o servidor se licencia para tratar da saúde". IV. Das razões do Recurso Especial, em que o recorrente insiste na atipicidade da conduta, por violação ao art. 44 do Código Civil, pelo mero fato de ter-se constituído em Microempreendedor Individual - MEI, verifica-se que a fundamentação do acórdão recorrido, no tópico, restou incólume. Portanto, é de ser aplicado o óbice da Súmula 283/STF, por analogia. Precedentes do STJ. V. A comprovação dos elementos caracterizadores da conduta e até de sua gravidade, na forma descrita no art. 117, X, da Lei 8.112/90, foi apreciada pelo Tribunal de origem, cujo reexame é insusceptível de ser feito na via do Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ, o qual, aliás, consignou que "a conduta foi exaustivamente examinada, não se acolhendo a pretensão de rever a pena de demissão, pois a legislação não admite esse intento, não residindo a sua aplicação por simples orientação de parecer normativo, como aventado, descabendo considerar circunstâncias atenuantes ou agravantes, proporcionalidade, razoabilidade ou mesmos outros argumentos". VI. No mais, o acórdão recorrido não destoa da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual "assentado o cometimento de infração punível exclusivamente com a demissão, não cabe ao órgão censor aplicar sanção diversa ao servidor, dado que o comando do art. 132 da Lei n. 8.112/1990 se apresenta como norma vinculante para a autoridade administrativa julgadora. Como já decidido em hipótese análoga, 'acerca da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da pena de demissão, é firme o entendimento desta Corte Superior de Justiça de que, caracterizada conduta para a qual a lei estabelece, peremptoriamente, a aplicação de determinada penalidade, não há para o administrador discricionariedade a autorizar a aplicação de pena diversa' (MS 14.667/DF, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 17/12/2014); ainda no STJ e no mesmo sentido, MS 16.105/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Primeira Seção, DJe 02/02/2017; já no STF, RMS 33.911/DF, Rel.^a Ministra CARMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe 20/06/2016" (STJ, MS 17.868/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 23/03/2017). VII. Além de o acórdão se harmonizar com a atual jurisprudência do STJ, resta não comprovado o alegado dissídio jurisprudencial. "A divergência jurisprudencial suscitada não atende ao requisito da identidade fático-jurídica entre os acórdãos confrontados, uma vez que as peculiaridades do caso vertente não se encontram espelhadas nos paradigmas, os quais, a toda evidência, baseiam-se em fatos, provas e circunstâncias distintas das constantes dos autos sob análise" (STJ, AgInt no REsp 1.864.132/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 27/11/2020). VIII. Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no AREsp: 1727920 RJ 2020/0172383-0, Relator.: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 06/03/2023, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/03/2023)

As razões da proibição, conforme a lei, são para: evitar conflitos de interesses entre as funções públicas e atividades privadas; garantir que o servidor se dedique integralmente às funções públicas, sem comprometer a eficiência, a ética e a moralidade administrativa; impedir o uso de informações privilegiadas ou da influência do cargo público para benefício próprio ou favorecimento ilícito. Razões essas, um tanto controvérsias já que algumas legislações municipais permitem servidores administrarem empresas, a exemplo do MEI,

visto que, estados e municípios devem seguir seus estatutos específicos ou das respectivas entidades públicas, que podem ter normas semelhantes ou adicionais.

Ademais, a lei 8.112/1990 não impede completamente que servidores públicos sejam sócios de empresas, mas impõe restrições severas para proteger o interesse público e garantir a integridade das funções públicas.

Nesse sentido, aliás, o Enunciado n. 9, de 30 de outubro de 2015, da Corregedoria Geral da União (CGC), da Controladoria Geral da União (CGU) — hoje integrada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União — estabelece que tanto a efetivação prática quanto a ininterruptão da atividade gerencial e/ou administrativa são requisitos necessários para a incursão na infração disciplinar estipulada no art. 117, X, da Lei n. 8.112/1990, ou seja:

“Na medida em que a proibição se dirige ao agente público que atua na administração ou gerência de sociedade, seja de fato ou de direito. Assim, figurar como sócio em contrato social não configura, por si só, a infração disciplinar. É preciso verificar se o servidor participa da sociedade como gerente ou administrador. Da mesma forma, o simples fato de o servidor constar do contrato social como mero sócio cotista, acionista ou comanditário, como consta da parte final do inciso X do art. 117, não afasta por completo a possibilidade do enquadramento, em especial quando há indícios de que o servidor atua na administração ou gerência da sociedade (participação de fato). É o caso do servidor que, não constando do quadro social, ou constando apenas como sócio, se utiliza de um sócio-gerente ou administrador meramente formal, normalmente seu parente próximo, atuando o servidor de maneira oculta como o verdadeiro gestor da sociedade. 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.” (CGU - Enunciado nº 9, v. DOU, Seção 1, 16 de novembro de 2015, p. 41)

Logo, toda análise administrativa (por exemplo, em sindicâncias ou processos disciplinares) que extrapole a interpretação restritiva do art. 117, X, da Lei n. 8.112/1990 é antijurídica e, portanto, a respectiva lesão a direito do servidor público é passível de reparação mediante tutela jurisdicional.

Diante de todas essas incongruências, de união proibindo seus servidores de administrarem empresas e com alguns entes federativos permitindo, e pela cultura social da atualidade, onde se faz necessário fomentar o empreendedorismo e dar acesso para que todos possam alcançar esse feito, o Congresso Nacional vem debatendo o tema para corrigir essas

distorções sem que isso afete a imparcialidade e moralidade da administração pública. Assim, o Projeto de Lei (PL) nº 2.332, de 2022, proposto pelo senador Nelsinho Trad, visa alterar a Lei nº 8.112/90 permitindo que servidores públicos possam atuar como microempreendedores individuais (MEI).

Antes, é valido reforçar, uma evolução legislativa promovida pelo atual/vigente Código Civil (CC), que atualiza o termo comércio/comerciante no ordenamento jurídico brasileiro. Isto, reforça a importância de modernizar as leis:

O Código Civil de 2002 representou um marco na unificação do direito privado brasileiro, absorvendo o antigo Código Comercial. Uma das mudanças mais relevantes foi a superação da distinção formal entre "comerciante" e "não comerciante", adotando a figura do "empresário" e da "sociedade empresária" como centrais na disciplina da atividade econômica organizada. Essa alteração conceitual, presente em artigos como o 966 e seguintes do novo CC, aboliu a nomenclatura "atividades comerciais" como categoria jurídica autônoma, englobando-a no conceito mais amplo de atividade empresarial. Essa modernização buscou simplificar e tornar mais coerente a legislação, acompanhando as dinâmicas do mundo dos negócios.

No que tange à vedação imposta aos servidores públicos, a redação do artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112/90, apesar de não influenciar na sua aplicabilidade, ainda utiliza a expressão "exercer o comércio".

Ademais, o projeto de lei inclui a atuação como MEI entre as exceções, excluindo os servidores em cargos comissionados ou funções de confiança e respeitando a legislação sobre conflitos de interesse. Ademais, a proposta justifica, que a vedação atual limita a capacidade dos servidores de complementar sua renda e melhorar suas condições de vida, sem atrapalhar o desempenho de suas funções públicas. Desta forma, o PL destaca que o MEI não configura gestão de grandes equipes ou empreendimentos e que a legislação, Constituição Federal, já permite o exercício de outras atividades remuneradas pelos servidores, desde que haja compatibilidade de horários.

Logo, a proposta visa corrigir uma distorção e garantir que os servidores possam legalmente empreender e assim melhorar a sua autonomia econômica.

4 AS AMPLAS CONSEQUÊNCIAS DAS NORMAS ATUAIS, ESPECIALMENTE EM RELAÇÃO ÀS DINÂMICAS DO MERCADO DE TRABALHO E À ECONOMIA NACIONAL

A proibição imposta pela Lei nº 8.112/1990 aos servidores públicos federais de exercerem o comércio ou atuarem na administração de empresas privadas configura uma limitação direta ao exercício da livre iniciativa e ao direito ao trabalho. Embora a norma tenha sido concebida para preservar a integridade da administração pública e evitar conflitos de interesses, seu impacto sobre as dinâmicas sociais e econômicas vai muito além do plano institucional. Num país onde a desigualdade social é estrutural e grande parte do funcionalismo público federal recebe salários modestos, essa vedação tende a reforçar disparidades e limitar alternativas de ascensão econômica legítima.

Grande parte dos servidores públicos federais – especialmente os ocupantes de cargos técnicos e administrativos de nível médio – enfrenta dificuldades financeiras diante do alto custo de vida e das limitações salariais. Conforme dados recentes, cerca de 70% dos servidores ganham menos de cinco mil reais mensais. Impedir que esses profissionais busquem atividades complementares no setor privado, mesmo que de forma transparente e sem conflito de interesses, representa uma restrição severa que não se aplica de forma proporcional à realidade socioeconômica enfrentada por grande parcela dessa categoria.

Além disso, a vedação deve ser analisada à luz de princípios constitucionais como a livre iniciativa (art. 170 da CF), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF), e a razoabilidade e proporcionalidade das restrições impostas ao exercício de direitos.

A proibição promove a evasão, principalmente dos bons servidores, gerando efeitos indiretos no mercado de trabalho, na máquina pública e na economia nacional. Em tempos de inovação tecnológica, empreendedorismo digital e descentralização das relações de trabalho, muitos profissionais têm migrado para modelos mais flexíveis de geração de renda, como *startups*, *e-commerce*s e prestação de serviços em plataformas online. Ao barrar esse tipo de iniciativa por parte dos servidores, o Estado não apenas limita o crescimento pessoal desses indivíduos, mas também desestimula o surgimento de novos negócios e a circulação de capital, especialmente em regiões com baixa atividade econômica.

Outro efeito colateral da norma é o estímulo à informalidade e ao uso de subterfúgios legais para burlar a vedação. O fenômeno do "servidor laranja" — quando um terceiro assume formalmente a propriedade ou gestão de um negócio em nome do servidor — escancara a ineficácia prática da proibição e a existência de um problema estrutural: muitos servidores buscam na clandestinidade uma alternativa para complementar sua renda. Tal situação não apenas compromete a transparência das relações-públicas e privadas, mas também pode mascarar práticas ilícitas ou fraudulentas, contrariando exatamente o espírito da norma. Segue decisão judicial de um caso de demissão do servidor por clandestinidade:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. PROVA EMPRESTADA. UTILIZAÇÃO. ACAREAÇÃO ENTRE ACUSADOS. OBRIGATORIEDADE. INEXISTÊNCIA. COMISSÃO PROCESSANTE. SUBSTITUIÇÃO DE MEMBROS. POSSIBILIDADE. IMPARCIALIDADE. AUSÊNCIA. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. INOCORRÊNCIA. CONTROLE JURISDICIONAL. LIMITES. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONSTITUCIONALIDADE. LICENÇA MÉDICA. GERÊNCIA OU ADMINISTRAÇÃO DE SOCIEDADE PRIVADA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA PENA. DISCRICIONARIEDADE. AUSÊNCIA. 1. No processo administrativo disciplinar, admite-se a utilização de prova emprestada, extraída de feito em curso na esfera criminal, desde que haja autorização judicial para tanto e sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa. 2. Hipótese em que o compartilhamento do conteúdo probatório existente na esfera penal foi regularmente autorizado pelo Juízo competente, sendo assegurados, na esfera administrativa, o contraditório e a ampla defesa, já que o impetrante teve oportunidade, durante todas as suas manifestações no processo disciplinar, de analisar o conteúdo probatório em questão e tecer considerações sobre ele. 3. O STJ já se manifestou no sentido de que a acareação prevista na Lei n.º 8.112/1990 não é obrigatória, devendo ser realizada quando os depoimentos forem colidentes e a comissão processante não dispuser de outros meios para apuração dos fatos, sendo certo que o juiz sobre tal necessidade é exclusivo da comissão, que poderá dispensar o procedimento quando entender que este é desnecessário ou protelatório. 4. Sendo a comissão do processo administrativo disciplinar, desde a sua instauração, regularmente composta por três servidores, com observância do disposto no art. 149 da Lei n.º 8.112/1990, não há a configuração de nulidade do procedimento. 5. Esta Corte possui o entendimento de que não é vedada a substituição dos membros da comissão processante, desde que os novos integrantes preencham os requisitos legalmente estabelecidos. 6. Nos termos do art. 150 da Lei n.º 8.112/1990, a comissão disciplinar exercerá suas atividades com independência e imparcialidade, assegurado o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da administração, apenas se admitindo o reconhecimento da ausência de imparcialidade de membros da comissão processante se for comprovada a eventual emissão de juiz de valor prévio ou o prejulgamento acerca das irregularidades. 7. Caso em que as alegações do impetrante são meras ilações desprovidas de qualquer comprovação, não existindo elementos mínimos que possam ensejar a sua conclusão de que os membros da comissão teriam conduzido o procedimento de forma parcial. 8. Em sede de mandado de segurança, é indispensável que a prova do direito seja pré-constituída, sendo inviável a diliação probatória. 9. No controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário limita-se ao campo da

regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade, de modo que se mostra inviável a análise das provas constantes no processo disciplinar a fim de adotar conclusão diversa daquela à qual chegou a autoridade administrativa competente. 10. Não é possível a análise de todas as provas produzidas no compêndio administrativo a fim de afastar as conclusões de que a Associação Brasileira de Integração para Proteção Pessoal e Patrimonial (PROTEP), presidida pelo impetrante, era, na verdade, uma empresa de seguros travestida de associação. 11. São despiciendas as considerações acerca da natureza jurídica do Programa de Proteção Veicular, bem como sobre a diferença entre as associações e as empresas, tendo em vista que o servidor não foi punido pela prática de gerência de associação sem fins lucrativos, e sim pela gerência de empresa de venda de seguros travestida de associação. 12. Conclusões realizadas na esfera administrativa que não diferem daquelas ocorridas no desfecho da ação penal referente aos mesmos fatos, na qual foi proferida sentença em que expressamente consignado que, não obstante a constituição da PROTEP como associação, todos os elementos probatórios ensejaram o entendimento de que se tratava de "pessoa jurídica captadora ou administradora de seguros", motivo pelo qual o servidor foi condenado pela prática do crime previsto no art. 16 da Lei n. 7.492/1986 - fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio. 13. É firme o posicionamento do Supremo Tribunal Federal e deste Superior Tribunal de que é constitucional a pena de cassação de aposentadoria prevista nos arts. 127, IV, e 134 da Lei n. 8.112/1990, não obstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário. Precedentes. 14. O fato de o servidor estar em licença para tratamento de saúde não o desonera de observar os deveres funcionais e proibições, sendo certo que a vedação da prática da conduta prevista no art. 117, X, da Lei n. 8.112/1990 - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário - só é legalmente excetuada na hipótese de gozo de licença para o trato de interesses particulares. 15. Acerca da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da pena de cassação de aposentadoria, é tranquila a posição desta Corte Superior de Justiça de que, caracterizada conduta para a qual a lei estabelece, peremptoriamente, a aplicação de determinada penalidade, não há para o administrador discricionariedade a autorizar a aplicação de sanção diversa. 16. Processo administrativo no qual as provas produzidas convergiram no sentido da prática do ilícito disciplinar previsto no art. 117, X, da Lei n. 8.112/1990, não restando à autoridade apontada como coatora outra opção, senão a de aplicar a sanção de cassação de aposentadoria ao servidor, conforme previsto na lei em comento. 17. Ordem denegada. (STJ - MS: 22828 DF 2016/0238415-8, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 13/09/2017, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 21/09/2017)

Em suma, a ementa destaca que a Lei nº 8.112/90 proíbe o servidor público de participar da gerência ou administração de empresas privadas, mesmo durante licença médica. A única exceção legal a essa proibição ocorre quando o servidor está em licença para tratar de interesses particulares. Assim, no caso em questão, o servidor foi penalizado com cassação da aposentadoria por gerenciar uma empresa travestida de associação, isso enquanto estava de licença médica, conduta que se enquadra na ilegalidade prevista no artigo 117, inciso X, do

referido estatuto. Além disso, no caso em tela, a natureza jurídica da empresa de formalmente associação, mas atuando como empresa de seguros não descharacteriza a ilegalidade da conduta do servidor.

Ademais, é preciso considerar que a lógica que sustenta a vedação – o suposto conflito de interesses – não é necessariamente aplicável a todos os casos. Servidores que atuam em áreas técnicas, sem poder decisório ou influência em contratos, podem perfeitamente gerir um negócio próprio sem que isso afete a lisura de sua atuação pública. Ao impor uma regra generalizada e inflexível, o Estado trata de forma igual as situações desiguais, desconsiderando a pluralidade de funções públicas e contextos profissionais existentes dentro da administração federal.

Essa rigidez normativa também revela um paradoxo: enquanto o setor privado valoriza o perfil empreendedor e incentiva múltiplas fontes de renda, o setor público reprime essas iniciativas, mesmo quando conduzidas de forma ética e responsável. Essa divergência cria uma dicotomia artificial entre servidor público e cidadão empreendedor, como se os dois papéis fossem inconciliáveis. No entanto, em um cenário ideal de governança, o servidor poderia ser incentivado a aplicar seus conhecimentos técnicos em projetos produtivos, desde que sob regras claras e mecanismos de transparência.

No plano macroeconômico, a vedação contribui para a subutilização da força de trabalho qualificada. Impedir que servidores participem do dinamismo do mercado privado significa restringir uma parcela significativa da população economicamente ativa de contribuir com ideias, inovação e geração de renda. Essa exclusão reflete negativamente na economia nacional, uma vez que o crescimento econômico depende, entre outros fatores, da liberdade de iniciativa e do aproveitamento eficiente dos talentos disponíveis no país.

Por fim, as normas atuais não apenas restringem a atuação dos servidores como também perpetuam uma visão antiquada do papel do funcionário público na sociedade. Em vez de ser visto como um agente de transformação social que pode atuar em múltiplos espaços, o servidor é confinado a uma posição passiva, desvinculada da realidade complexa que vivencia fora do expediente. Reavaliar essa proibição à luz da realidade contemporânea é, portanto, um passo necessário para alinhar o serviço público às exigências de uma sociedade mais dinâmica, plural e economicamente inclusiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu compreender de forma crítica as implicações sociais, jurídicas e econômicas da vedação imposta aos servidores públicos federais de exercerem a gerência ou administração de empresas privadas, conforme previsto na Lei nº 8.112/1990. Embora essa restrição esteja ancorada em princípios como a moralidade, a impessoalidade e o zelo pelo interesse público, evidencia-se que sua aplicação irrestrita e generalizada desconsidera nuances da realidade contemporânea.

Verificou-se que grande parte dos servidores federais pertence a faixas salariais modestas, o que agrava as dificuldades econômicas em um país de profundas desigualdades sociais. Ao impedir que esses indivíduos busquem alternativas formais e lícitas de complementar sua renda, o Estado impõe limitações severas ao exercício da livre iniciativa e da dignidade do trabalho. Ainda, essa proibição, em vez de eliminar o risco de conflitos de interesse, pode fomentar práticas informais e ilícitas, como o uso de terceiros para encobrir atividades empresariais, demonstrando a ineficácia prática da norma.

Além disso, foi possível identificar que as regras atuais não acompanham as transformações do mercado de trabalho, marcadas pelo avanço da tecnologia, pela expansão do empreendedorismo digital e pela descentralização das relações laborais. Impedir que servidores com atuação técnica ou sem poder decisório gerenciem pequenos negócios — inclusive como Microempreendedores Individuais — representa não apenas uma limitação desproporcional, mas também uma barreira ao desenvolvimento de novos modelos econômicos e à circulação de riqueza em diversas regiões do país.

A análise de julgados, normas de controle e projetos legislativos em tramitação revela que há espaço — e necessidade — para uma atualização normativa que considere critérios objetivos de conflito de interesse, preserve os valores da administração pública, mas que também respeite os direitos fundamentais do servidor como cidadão, trabalhador e agente econômico. Iniciativas como o Projeto de Lei nº 2.332/2022 são passos importantes na construção de uma legislação mais equilibrada, moderna e compatível com a realidade socioeconômica atual.

Dessa forma, este trabalho reitera a urgência de um debate mais amplo e racional sobre o tema, buscando soluções que não apenas protejam a integridade da administração pública, mas que também promovam a justiça social, a valorização do servidor e o estímulo ao empreendedorismo ético e transparente.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Carol – Esquemaria. Servidor público sócio de empresa: Cuidados para não perder seu cargo. Disponível em: <https://esquemaria.com.br/servidor-publico-pode-ser-socio-de-empresa/>. Acesso em 10 de março de 2025.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 04 abril de 2025.

BRASIL. Constituição Federal. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em 02 abril de 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em 21 de março de 2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.332, de 2022. Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para permitir que servidor público possa ser microempreendedor individual (MEI). Iniciativa Senador Nelsinho Trad (PSD/MS). Disponivel em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9194522&ts=1730191077865&disposition=inline>. Acesso em 02 de abril de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp: 1727920 RJ 2020/0172383-0, Relator.: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 06/03/2023, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/03/2023. Disponível em: https://storage.googleapis.com/jus-jurisprudencia/STJ/attachments/STJ_AGINT-ARESP_1727920_3603c.pdf?X-Goog-Algorithm=GOOG4-RSA-SHA256&X-Goog-Credential=calendar-api%40jusbrasil-155317.iam.gserviceaccount.com%2F20250505%2Fauto%2Fstorage%2Fgoog4_request&X-Goog-Date=20250505T192824Z&X-Goog-Expires=600&X-Goog-SignedHeaders=host&X-Goog-Signature=3aa9596d93a934057b393b26009d58948bac62ba48efadc82352ab0853b150b490c3a976f8302f2f50467d08870927da9a0be4408df5f469f0fffb103230a9a8272a66e671a341db360376fb716ea4dbf2352e19c31578c5a85430acc700de078c78db1278e1a592e996238cad8f7cd9

4e58951e2eb3243bea79bf091b991eacd73086b49019f69d660eb928cb68f1e81f7660c792a3f9
1933eb34fc0f53eef9ac17a36fdfc14d76b0ab92035c874e94d032be4db3787de6c258c4963b68
dd31b5bbe2173f9263428fdcec7cd6db65f9ac9614263aab4541452054cb822064c95a02c53d71
2ede9a23c5b5117cc614c714766d38e4e340602af76e3b2a6e3f8. Acesso em 10 de abril de
2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança: 22828 DF 2016/0238415-8**, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 13/09/2017, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 21/09/2017. Disponível em:
https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_MS_22828_bed4c.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1746472668&Signature=8ILpahsbeEt1bxN9Z0dMl8nxEMM%3D. Acesso em 10 de abril de 2025.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Corregedoria Geral da União - Enunciado nº 9**, de 30 de outubro de 2015. Disponível em:
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44237/5/Enunciado_9_2015.pdf. Acesso em 10 de abril de 2025.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. 2021. p. 29, 30 e 212-217. Disponível em:
https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64869/11/Manual_PAD_2021_1.pdf. Acesso em 29 de março de 2025.

GOV.BR - EMPRESAS & NEGÓCIOS. **Empresários Individuais e Pessoas Jurídicas**. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/arquivo-naopublicadoredesim-homologacao/ajuda/tipos-de-pessoas-juridicas-1>. Acesso em 25 de fevereiro de 2025.

LOPES, Eugênia - REPÚBLICA.ORG. **Metade dos Servidores Públicos recebe salário menor ou igual a R\$ 3.391 no Brasil**. 2023. Disponível em:
<https://patricia.ivanbritto.com.br/metade-dos-servidores-publicos-recebe-salario-menor-ou-igual-a-3391-no-brasil/>. Acesso em 10 de março de 2025.