



Qualis A3 ISSN: 2178-2008

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros



O exercício de atividades econômicas por servidores públicos federais: limites e hipóteses

The exercise of economic activities by federal civil servants: limits and hypotheses.

DOI: 10.5281/zenodo.15125682

Recebido: 10/02/2024 | Aceito: 29/03/2025 | Publicado *on-line*: 02/04/2025

Mauro Sérgio dos Santos¹

<https://orcid.org/0000-0002-5007-2008>

<http://lattes.cnpq.br/8722914313742421>

Centro Universitário Processus – UniProcessus – DF (Brasil)

E-mail: professor.maurosergio@gmail.com

Lucas Miguel Ribeiro Padilha²

<https://orcid.org/0009-0000-1226-6170>

<http://lattes.cnpq.br/8526058746821945>

Centro Universitário Processus – UniProcessus – DF, Brasil

E-mail: lucasmiguel.edu.df@gmail.com



Resumo

Há casos em que os servidores públicos federais submetidos à Lei n. 8.112, de 1990, podem exercer algumas atividades econômicas sem que haja violação à referida Lei nem conflito de interesses. Há outros casos, contudo, em que o exercício de atividade econômica por servidor federal pode acarretar a perda do cargo público, mediante processo administrativo disciplinar. Tendo como base os princípios do interesse público e da moralidade administrativa, o presente ensaio se debruça sobre a norma contida no inciso X do art. 117, da Lei 8.112/90, a qual destaca que é proibido ao servidor participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; analisando aspectos legais e jurisprudenciais, à luz do princípio da segurança jurídica, com vistas a explicitar exatamente quais são as condutas proibidas e permitidas pelo estatuto dos servidores federais.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Servidores públicos. Conflito de interesses. Atividades econômicas. Princípio da moralidade.

¹ Mauro Sérgio dos Santos é Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Portugal; Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília e Especialista em Direito Público pelo ICAT/AEUDF. É Procurador Federal da Advocacia-Geral da União, Professor de Direito Administrativo no Centro Universitário Processus - UniProcessus (Brasília-DF) e autor de diversos artigos e livros jurídicos, com destaque para a obra "Curso de Direito Administrativo", 4ª edição, Rio de Janeiro: Ed. *Lumen Juris*, 2022.

² Lucas Miguel Ribeiro Padilha é graduando em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

Abstract

There are cases in which federal civil servants subject to Law No. 8112, of 1990, can carry out some economic activities without violating the law or having a conflict of interest. There are other cases, however, in which the exercise of economic activity by a federal civil servant can lead to the loss of public office, through disciplinary administrative proceedings. Based on the principles of public interest and administrative morality, this essay looks at the rule contained in item X of article 117 of Law 8.112/90, which states that it is forbidden for civil servants to participate in the management or administration of a private company, whether or not it is a person, or to exercise commerce, except as a shareholder, quotaholder or limited partner; analyzing legal and jurisprudential aspects, in the light of the principle of legal certainty, with a view to explaining exactly what conduct is prohibited and permitted by the federal civil servants' statute.

Keywords: *Administrative Law. Public servants. Conflict of interest. Economic activities. Principle of morality.*

1. Introdução

A compatibilidade entre a função pública exercida pelos servidores e o exercício de atividades econômicas no campo privado é uma temática que, por vezes, pode gerar questionamentos. Isso se deve justamente ao fato de a Constituição Federal de 1988 estabelecer dentre os princípios fundamentais da Administração Pública a moralidade e a eficiência, impondo uma série de deveres e restrições inerentes ao objeto social do Estado, que é a satisfação do interesse público. Com base nisso e tendo por parâmetro o regime jurídico de direito público ao qual estão submetidos os servidores, tem-se que a atividade administrativa deve ser exercida com zelo e ética pelos agentes do Estado.

A temática ainda detém maior destaque tendo em vista que o Brasil, como Estado signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006), compromete-se, a nível internacional, a estabelecer e fomentar práticas eficazes no combate à corrupção. Nessa perspectiva, a própria Convenção estabelece a necessidade de os Estados-membros, no âmbito de seus respectivos ordenamentos internos, assegurarem a transparência e responsabilização de seus agentes, com vistas a coibir conflitos de interesses por parte dos servidores públicos.

Para a proteção jurídica da moralidade pública, diversos normativos disciplinam e pretendem atingir um maior nível de probidade e transparência no agir administrativo. Pode-se citar a Lei n. 12.813, de 16 de maio de 2013, a qual regula as situações de conflito de interesses no exercício de cargos ou funções no âmbito do Poder Executivo Federal, e a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, regula a matéria referente aos casos de improbidade administrativa, prescrevendo as sanções correspondentes aos agentes públicos infratores. Também o próprio regime jurídico dos servidores da União, Lei n. 8.112/90, dispõe sobre os deveres e responsabilidades dos servidores públicos federais. Para além dessas normas, há ainda diversas orientações emitidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) sobre a ética no exercício da função administrativa.

Nessa perspectiva, tendo como base as normas antes referenciadas e os princípios que orientam a função administrativa do Estado, o presente estudo visa analisar as hipóteses nas quais os servidores submetidos à Lei n. 8.112/90 podem exercer atividades de caráter econômico sem a imposição de responsabilidade

administrativa pelo cometimento de infrações. Também serão examinadas as possíveis consequências jurídicas resultantes do descumprimento das normas que regulam a execução de atividade econômica por servidores públicos federais. Diante desse objetivo, foi realizada uma pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial sobre o tema, tendo como recorte apenas os servidores públicos federais, haja vista que há diferença normativa entre os inúmeros regimes estatutários existentes no País.

O tema é de grande relevância e atualidade, sobretudo pela insegurança jurídica que paira sobre o assunto, a começar pela falta de clareza normativa do legislador, que repercute diretamente nos servidores que querem exercer alguma atividade econômica de forma lícita, mas têm receio de responder a um processo disciplinar. Assim, exsurge a necessidade de se conhecer os normativos principais e as hipóteses neles previstas, a fim de explicitar os casos em que são vedadas ou permitidas atividades de cunho econômico por servidor público federal. É isso que se propõe a seguir.

2. Os princípios da eficiência e da moralidade como fundamento para a proibição do exercício de atividade econômica por servidor público

No Brasil, a inter-relação entre domínio público e domínio privado nem sempre foi marcada por um liame realmente claro e preciso. É comum, ao se analisar a história do país, notar recorrentes casos de usurpação da coisa pública e corrupção. Sob um prisma histórico, a Primeira República (anos de 1889 a 1930) foi marcada por fenômenos políticos como o clientelismo, consubstanciado pelo jogo de relações pessoais e de contraprestações de favores no âmbito do governo e da Administração Pública (SCHWARCZ e STARLING, 2018, p. 347). Igualmente, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, não são raros os casos de escândalos de corrupção, seja por servidores públicos, seja por detentores de mandatos eletivos e demais gestores públicos, contrariando os valores republicanos instituídos pela Lei Maior.

Nessa linha, deve-se dizer que a norma que estabelece a proibição do exercício de atividades econômicas por servidores públicos encontra fundamento nos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência elencados no *caput* do art. 37, da Constituição Federal. De fato, a preocupação do legislador constituinte de incluir esses e outros princípios na Constituição revela a intenção tanto de combater práticas destoantes do interesse público, como também de se construir uma Administração Pública que priorize o melhor exercício funcional e a adequada prestação dos serviços públicos ao conjunto da sociedade. Numa palavra: busca-se, tanto quanto possível, uma atividade administrativa proba e eficiente.

Com base nisso, os princípios podem ser entendidos como normas jurídicas de caráter geral e abstrato que fundamentam a elaboração, interpretação e aplicação das leis e demais instrumentos normativos, servindo, portanto, como uma diretriz que norteia determinado sistema jurídico, a partir de valores que são elevados como essenciais por determinada sociedade e que serão referência para balizar as condutas sociais e estatais. Portanto, embora “deliberadamente menos densos e em consequência mais genéricos, nos dias atuais não é mais possível suscitar qualquer dúvida em relação ao conteúdo valorativo dos princípios”, ou seja, sobre sua condição de “fonte primária e cogente do direito administrativo” (SANTOS, 2025, p. 23).

Nessa perspectiva, a moralidade, entendida como um princípio jurídico, diz respeito à noção de honestidade, de lealdade e de boa-fé na condução da coisa pública, de forma a exigir a atuação não corrupta dos agentes públicos, como também a observância de critérios éticos que visem atender às necessidades do corpo coletivo

(CARVALHO, 2024, p. 78). Outro não poderia ser o entendimento, haja vista que ao Estado, por meio da Administração Pública, cabe a função de criar condições materiais para a proteção e o adequado exercício dos direitos fundamentais dos administrados com vistas ao bem comum, em consonância com as disposições da própria Constituição.

No campo administrativo, alguns autores distinguem os conceitos de moralidade comum e de moralidade administrativa, sendo esta relacionada à ideia de “bom administrador”, que atua visando alcançar o bem-estar da coletividade (CARVALHO, 2024, p. 79). Exemplo disso é o inciso IX do art. 116, da Lei 8.112/90, ao estabelecer que é dever do servidor público “manter conduta compatível com a moralidade administrativa” e também o inciso XII, do mesmo artigo, ao estabelecer o dever de representação contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. No mesmo sentido, o inciso VIII do art. 117 do mesmo diploma legal estabelece a proibição de se manter sob chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro, ou parente até o segundo grau civil, prática conhecida como nepotismo³, como consequência da preservação da moralidade e impessoalidade administrativa.

Em consequência, a não observância do princípio da moralidade por um ato administrativo deve ensejar, ainda que dotado de legalidade e observância das formalidades de constituição, a sua invalidação, tendo em vista que nem tudo o que é legal é necessariamente honesto (DI PIETRO, 2024, p. 90), o que remete à noção do brocardo latino *non omne quod licet honestum est*.

Nesse sentido, o princípio da moralidade, tanto num plano abstrato quanto na produção de efeitos concretos, remete a uma compreensão semântica de promoção da probidade, confiança e da honestidade nas relações jurídicas, servindo tanto como parâmetro para a invalidação de atos administrativos, bem como para responsabilização administrativa, a exemplo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), que trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Ou mesmo, pode-se dizer, o art. 117, IX, da Lei 8.112/90, que trata da vedação à utilização do cargo público para lograr fins de interesse pessoal, em detrimento do interesse público.

Assim, percebe-se que em todo o ordenamento jurídico-administrativo, o princípio da moralidade exerce influência normativa, seja prescrevendo condutas a serem adotadas pelos servidores, seja vedando a prática de atos que destoem da ética e da boa-fé. Assim, ao ser estabelecido na Constituição Federal como uma das matrizes axiológicas do ordenamento brasileiro, o princípio da moralidade cumpre tanto uma função preventivo-retributiva, no sentido de coibir o mau uso da máquina pública e aplicar sanções, como também uma função prospectiva, visando a uma situação ideal de respeito ao erário e ao bem comum nas relações em que o Estado participe, priorizando a criação de uma situação ideal de respeito aos bens e interesses públicos de forma a assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais.

³ A Súmula Vinculante n. 13, editada no ano de 2008, estabelece que: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”. Em entendimento semelhante, o Decreto n. 7.203/10 amplia a hipótese de incidência até o terceiro grau civil (art. 2, III, do Decreto). Igualmente a Lei 8.429/92, no art. 11, XI, qualifica como ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública esse tipo de nomeação.

No que diz respeito à eficiência, tal princípio foi elevado ao *status* de norma constitucional com o advento da Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Buscou-se com essa reforma a orientação segundo a qual as atividades estatais deveriam apresentar melhores resultados práticos, com menos gastos. No entendimento de Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2024, p. 94), a eficiência está relacionada tanto a um aspecto funcional, exigindo-se a melhor atuação dos agentes públicos em suas atividades laborais, como também ao modo de estruturar a Administração Pública com vistas a obter os melhores resultados na prestação do serviço público. Citem-se, a título exemplificativo, os incisos I e VII, do art. 116, da Lei 8.112/90, os quais estabelecem serem deveres dos servidores públicos o zelo e dedicação às atribuições do cargo e o zelo pela economia do material e a conservação do patrimônio público.

Baseado nos princípios da moralidade e da eficiência, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei n. 8.112/90), mais especificamente em seu Título IV, estabeleceu as bases normativas para a responsabilização disciplinar por infrações cometidas, sendo que, num aspecto geral, a responsabilidade do servidor pode se dar nas esferas civil, penal e administrativa, conforme preleciona o art. 121 da referida Lei. O tema do presente ensaio, é importante dizer, diz respeito apenas à responsabilidade administrativa dos servidores públicos. Noutras palavras, será analisado como e quando o exercício de atividades econômicas por servidor público federal caracterizará infração administrativa suscetível de sanção disciplinar.

Nessa linha, dentre as hipóteses de responsabilização administrativa, a legislação estatutária dispõe no inciso X, do art. 117, que:

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;

No tópico seguinte, portanto, cabe esclarecer e interpretar o referido dispositivo legal, assim como o entendimento dos órgãos de correição federal e órgãos jurisdicionais sobre o tema, a fim de compreender em quais hipóteses os servidores públicos podem ou não exercer atividades de cunho econômico e quais podem ser as consequências jurídicas da prática desse ato ilícito.

2. 1. O exercício de atividades econômicas por servidores públicos: hipóteses e limites

Diante das premissas acima estabelecidas, a proibição elencada no inciso X, do art. 117, da Lei 8.112/90 encontra sua razão de ser tendo primeiramente por paradigma a noção de que, ao se assumir um cargo público e todas as responsabilidades que dele advenham, o servidor deverá cumprir sua jornada de trabalho de maneira adequada, fazendo prevalecer maior foco e afinco aos assuntos públicos, visto que as atividades burocráticas frequentemente requerem atenção e respeito aos procedimentos corretos para que sejam realizadas da maneira mais profícua possível.

Uma interpretação conjunta com os demais dispositivos da mesma lei permite chegar a essa conclusão, uma vez que é dever dos servidores: exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo (art. 116, I); atender com presteza o público em geral, à expedição de certidões, às requisições da Fazenda Pública (art. 116, V, a, b e c); guardar sigilo sobre assunto da repartição (art. 116, VIII), manter conduta compatível com a moralidade administrativa (art. 116, IX), dentre outros deveres.

No entendimento da Controladoria-Geral da União (CGU)⁴, tem-se que: “uma vez que o indivíduo adquire a condição de servidor público, ou seja, entra em exercício, ele assume os compromissos constitucionais e legais da pessoa política que se faz presente na sociedade por meio dele”. Isso quer dizer que, ao se assumir um cargo público, muito mais do que apenas uma relação laboral, o servidor avoca para si um rol de responsabilidades definidas em lei visando a proteção do patrimônio social e dos valores éticos fundamentais, como forma de se assegurar a melhor forma de prestação dos serviços públicos e a transparência administrativa.

De outra perspectiva, tem-se que a norma visa a coibir também as situações de possíveis conflitos de interesses no seio da Administração Pública, hipóteses estas disciplinadas pela Lei n. 12.813/2013. Por conflito de interesses entende-se o confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, impropriamente, o desempenho da função pública de um determinado servidor (inciso I, do art. 3º, da Lei n. 12.813/2013). Desse modo, se submetem à égide desta lei todo ocupante de cargo público federal, efetivo ou em comissão, que tenha, em razão deste, acesso a informações privilegiadas capazes de trazer vantagens econômicas ou financeiras para si ou para terceiro (parágrafo único, do art. 2º, da Lei n. 12.813/2013).

Não raro, os agentes públicos tomam ciência de informações privilegiadas ou mesmo de caráter restrito, algumas delas podendo gerar benefícios econômicos. Com isso em mente, a intenção do ordenamento é assegurar tanto quanto possível que vantagens ilícitas não possam ser auferidas em razão desse conhecimento. Tanto é assim que o inciso III do art. 11 da Lei 8.429/92 qualifica como ato de improbidade administrativa revelar fato de que se tenha ciência em razão do cargo para se beneficiar dessa informação, colocando em risco a segurança social e do Estado.

No mesmo sentido, o art. 325 do Código Penal brasileiro qualifica como crime punível com a pena de detenção de seis meses a dois anos, a violação de sigilo funcional. Não apenas isso, mas também o próprio Estatuto dos Servidores comina a pena de demissão do serviço público à infração de revelar segredo do qual o servidor se apropriou em razão do cargo (inciso IX, do art. 132, da Lei n. 8.112/90). Além disso, a Lei 12.813/2013 qualifica como conflito de interesse no Poder Executivo Federal a divulgação ou o uso de informações privilegiadas em proveito próprio ou de terceiros, obtidas em razão das atividades exercidas.

Diante dessas razões, é que a norma proíbe como regra o exercício do comércio e a participação na gerência ou administração de sociedades privadas, tanto no sentido de garantir que o servidor concentre suas energias em suas funções públicas, como também no sentido de prevenir o uso de informações privilegiadas do Estado para o benefício de interesses particulares de forma sub-reptícia. Entretanto, há de se distinguir, pela própria exegese do referido artigo, duas situações: i) participação como gerente ou administrador em sociedade privada; e ii) exercício do comércio, salvo na condição de acionista, cotista ou comanditário.

Cabe analisar, portanto, a extensão e interpretação do que sejam as sociedades, qual é o conceito de gerência, administração e comércio, para elucidar as hipóteses de aplicação do dispositivo.

Inicialmente, deve-se observar que um dos fundamentos da República brasileira diz respeito justamente à proteção dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV, do art. 1º, da Constituição Federal). No mesmo sentido, o art. 170, II, III e IV, da Carta Magna, estabelece como princípios gerais da ordem econômica

⁴ Nota Técnica 989/2017/CGNOC/CRG

do Estado brasileiro a propriedade privada, a função social da propriedade privada e também a livre concorrência. Tudo isso com a finalidade de assegurar a todos “existência digna, conforme os ditames da justiça social” (*caput*, do art. 170, da Constituição Federal).

Etimologicamente, a palavra comércio advém do latim *commercium* e designa a atividade de trocas de mercadorias. A regulamentação das relações entre os comerciantes remonta a um período antigo da história humana. Entretanto, segundo Marlon Tomazette (2024, p. 4), o desenvolvimento de um direito propriamente comercial surgiu na Idade Média como forma de balizar as relações entre a classe burguesa em ascensão.

Com o desenvolvimento do Estado moderno, houve a estatização do direito comercial, que passou a ser um direito dos atos de comércio. Isso quer dizer que quaisquer pessoas que praticassem as atividades de trocas estariam sujeitas à jurisdição comercial, independentemente de qualificação pessoal como comerciante ou não (TOMAZETTE, 2024, p. 8). Tratava-se, como afirma a doutrina comercialista, do sistema objetivo do comércio. Com base nessa concepção objetiva, foram estabelecidos pelo Código Comercial francês de 1807 os fundamentos da chamada Teoria dos Atos de Comércio, que inspirou o legislador nacional na edição do Código Comercial brasileiro de 1850.

No Brasil, os atos de comércio foram especificados pelo Regulamento 737 de 1850, que, dentre outras atividades, considerava a mercancia a “compra e venda ou troca de efeitos móveis ou para vender por grosso ou a retalho, na mesma espécie ou manufaturado, ou para alugar seu uso” (§ 1º, do art. 19, do Regulamento n 737). Contudo, alguns autores entendem ser imprecisa a definição de “comércio”, mas elencam como algumas de suas características: a habitualidade, o intuito de lucro e a intermediação — uma das partes não se encontra no começo ou fim da cadeia de produção. O agente teria de comprar as mercadorias para a revenda e não para si (TOMAZETTE, 2024, p. 9).

Com a crise do sistema objetivo, o direito comercial que regulava o ato de comércio passa a regular a atividade econômica de satisfação das necessidades do mercado em si. Inspirado no sistema italiano (Código Civil italiano de 1942), houve que a concepção de direito comercial foi substituída por direito das empresas. Nas palavras de Marlon Tomazette (2024, p. 12), tem-se que o “direito comercial reencontra sua justificação não na tutela do comerciante, mas na tutela do crédito e da circulação de bens ou serviços”. Esse sistema jurídico, adotado atualmente, denomina-se subjetivo moderno, conforme a classificação do autor.

Assim, o termo comerciante foi substituído pelo termo empresário, que é a pessoa individual ou jurídica (societária) que organiza a atividade econômica para a produção e circulação de bens e serviços, conforme disciplina o art. 966 do atual Código Civil brasileiro.

Passada essa breve introdução histórica, tem-se que atualmente, para fins do presente estudo, pode-se conceituar o termo sociedade como uma das espécies de pessoas jurídicas de direito privado⁵, nos termos do art. 44, II, do Código Civil,

⁵ Conquanto possam ser consideradas pessoas jurídicas, nem todos os tipos societários detêm personalidade jurídica para o Código Civil. As Sociedades em Comum (art. 986, do Código Civil) e as Sociedades em Conta de Participação (art. 993, do Código Civil) não possuem personalidade jurídica. Lembrando que, em razão da Teoria da Realidade Técnica, adotada no Direito Civil brasileiro (TARTUCE, 2024, p. 146), as pessoas jurídicas de direito privado apenas se constituem para fins legais com a inscrição do seu respectivo ato constitutivo no órgão registrário competente (art. 45, 985 e 1.150, do Código Civil).

compostas mediante um contrato em que as pessoas se obrigam a contribuir para o exercício da atividade econômica e partilham entre si os resultados da exploração da atividade (art. 981, do Código Civil). Assim, podem ser extraídos os elementos básicos para a estruturação da pessoa jurídica denominada sociedade, quais sejam: a) o ato constitutivo; b) os participantes e c) a contribuição com bens e serviços⁶. No que tange aos participantes, é comum encontrar na doutrina a menção do elemento da *affectio societatis*, entendida como um elemento subjetivo, um vínculo entre os participantes no afã de constituir a sociedade.

Além disso, para a efetiva constituição da sociedade, não de ser observados os requisitos gerais de validade dos negócios jurídicos, elencados no art. 104 do Código Civil: agente capaz; objeto lícito, possível, determinado ou determinável e forma prescrita ou não defesa em lei, além, por óbvio, da pluralidade de sócios, da constituição do capital social, do vínculo entre os sócios (*affectio societatis*) e, por fim, a participação nos lucros e nas responsabilidades, sendo nulas de pleno direito as cláusulas do contrato social que suprimam o direito do sócio de participar dos lucros, ou o isentem das perdas (art. 1.008, do Código Civil).

Nesse sentido, há de se pontuar que nem todas as sociedades são efetivamente qualificadas como sociedades empresárias. A Teoria da Empresa e a doutrina comercialista costumam afirmar que as atividades empresariais são aquelas em que há a organização da atividade econômica para a produção e circulação de bens e serviços (NEGRÃO, 2023, p. 12). Desse modo, o termo “empresa” para fim técnico-jurídico não qualifica um estabelecimento comercial em si, mas sim uma atividade econômica organizada para fins de circulação dos bens e serviços exercida com profissionalidade e, por esta razão, nem toda sociedade exerce a empresa.

As chamadas sociedades simples, nos termos do art. 982 da legislação civil, não exercem atividade empresarial, ou seja, o objeto social da sociedade não é a organização para a circulação econômica de bens de forma profissional. Em geral, podem exercer atividades de cunho intelectual, de natureza científica, literária ou artística, as quais, por expressa previsão legal, estão excluídas do rol de atividades empresariais (parágrafo único do art. 966 c/c art. 982, do Código Civil), salvo quando estes elementos constituam atividade de empresa. A título exemplificativo, podem ser citadas as sociedades de médicos, ou mesmo as sociedades de advogados. Esses tipos, para fins doutrinários, são qualificados como exercício de atividades científicas e intelectuais.

Com base nisso, Ricardo Negrão (2023, p. 12) estabelece que as características principais da atividade empresarial são: i) a economicidade, entendida como a produção e comercialização de bens ou serviços valoráveis; ii) a organização, entendida como a logística de insumos, capital, trabalho e tecnologias; iii) profissionalidade, ou seja, o exercício não ocasional da empresa.

Assim, a empresa pode ser entendida como um objeto de relações jurídicas que, para a consecução de seus fins, organizará bens num complexo chamado de estabelecimento, mas que não se confunde com este. Mas não apenas isso, de acordo com Gladston Mamede (2023, p. 9), tem-se que o Direito compreende que a empresa é um bem diverso, passível de proteção jurídica específica, dotada tanto de um aspecto estático (compreendido como os bens materiais e imateriais), como também um aspecto dinâmico (logística, reputação social, capital tecnológico, cultura organizacional). Nas palavras do referido autor:

⁶ Nas Sociedades Limitadas, é vedada a contribuição pelos sócios que consista na prestação de serviços (art. 1.055, §2º, do Código Civil), sendo todos responsáveis solidariamente pela integralização do capital social.

A empresa é um bem coletivo apropriável: universalidade de fato (*universitas facti*) e de direito (*universitas iuris*), incluindo contratos e mesmo aspectos intangíveis, a exemplo de uma história, uma cultura interna, rotinas, um relacionamento com a comunidade, imagem e nome públicos, relacionamento interno de seu pessoal etc.

No âmbito da legislação civil em vigor, são classificadas, de forma geral, dois tipos de sociedades: personificadas ou não personificadas. Cada uma dessas sociedades difere da outra tendo por parâmetro, entre outros elementos, a forma de integralização do capital social, a responsabilidade dos sócios perante a sociedade e perante terceiros, bem como as especificidades de constituição de cada uma delas perante o Código Civil e as demais leis de caráter específico.

As chamadas Sociedades em Comum (art. 986 a 990, do Código Civil) e as Sociedades em Conta de Participação (art. 991 a 996, do Código Civil) não detêm personalidade jurídica, de forma que os bens dessas sociedades constituem para a lei um patrimônio especial, que não é, tecnicamente, patrimônio da sociedade, uma vez que esta não tem personalidade jurídica (MAMEDE, 2023, p. 34).

Já as Sociedades Simples (art. 997 a 1.038, do Código Civil), Sociedades em Nome Coletivo (art. 1.039 a 1.044, do Código Civil), Sociedades em Comandita Simples (art. 1.045 a 1.051, do Código Civil), Sociedades Limitadas (art. 1.052 a 1.087, do Código Civil), Sociedades Anônimas (art. 1.088 e 1.089, do Código Civil), Sociedades em Comandita por Ações (art. 1.090 a 1.092, do Código Civil) e as Sociedades Cooperativas (art. 1.093 a 1.096, do Código Civil) possuem personalidade jurídica própria distinta da dos seus sócios.

Observe-se que, no que diz respeito ao objeto social, pode-se classificar as sociedades como simples ou empresárias. As Sociedades Simples propriamente ditas e as Sociedades Cooperativas não podem, por previsão legal, ter por objeto social atividades de cunho empresarial (parágrafo único, do art. 982, do Código Civil e arts. 3º e 4º, da Lei 5.764/71). E, as Sociedades Anônimas, por sua vez, são consideradas empresariais, independentemente do seu objeto (parágrafo único, do art. 982, do Código Civil e § 1º, do art. 2º, da Lei 6.404/76).

Feitas essas considerações acerca do conceito de comércio e sociedade, cabe analisar igualmente o que se entende por “administração” e “gerência” de sociedade privada a fim de compreender em quais hipóteses é cabível a proibição elencada na legislação estatutária federal.

Conquanto possam parecer sinônimos, para fins jurídicos, os termos administrador e gerente não têm a mesma equivalência. O administrador de uma sociedade é a pessoa natural designada pelo contrato social ou em instrumento separado devidamente averbado na inscrição da sociedade, em cujas cláusulas serão definidos os poderes e limites de atuação para a consecução do objeto social de determinado empreendimento (art. 997, VI, do Código Civil). Portanto, pode-se dizer que há efetivamente a constituição de uma relação jurídica de representação, e por esta razão, sua atividade é regulada supletivamente pelas disposições concernentes ao mandato, conforme art. 653 a 691, do Código Civil (MAMEDE, 2023, p. 69).

Incumbe ao administrador a prática dos atos de gestão da sociedade, apresentação de inventário, balanço de patrimônio, demonstração de resultados econômicos, distribuição regular dos lucros, além de outras atividades definidas no contrato social e na lei. Além disso, o administrador deve pautar sua ação baseada no dever de diligência “que todo homem ativo e probo costuma empregar na administração de seus próprios negócios” (art. 1.011, do Código Civil e art. 153, da

Lei das Sociedades Anônimas); no dever de lealdade para com a companhia (art. 155, da Lei das Sociedades Anônimas) e no dever de informação (art. 157, da Lei das Sociedades Anônimas).

Por estas razões e dada a complexidade da tarefa administrativa, o regime jurídico privado estabelece a responsabilidade civil solidária dos administradores perante a sociedade e os terceiros prejudicados, por culpa no desempenho das atividades (art. 1.016, do Código Civil), bem como veda a designação para ser administrador de sociedade àqueles condenados a penas que não permitem o acesso a cargos públicos, ou por crimes falimentares (nos termos da Lei nº 11.101/2015), de prevaricação, peita ou suborno, peculato, contra a economia popular, contra o sistema financeiro nacional, contra as normas de defesa da concorrência, contra as normas das relações de consumo, contra a fé pública ou a propriedade. A vedação persiste e quando durarem os efeitos da condenação, conforme o §1º, do art. 1.011 do Código Civil. Também é vedado ao administrador fazer-se substituir por outra pessoa, podendo, contudo, constituir mandatário, especificando os limites de seus poderes (art. 1.018, do Código Civil).

A gerência, por sua vez, qualifica uma atividade de auxílio ao empresário ou à sociedade empresária. O gerente é um preposto da empresa, ou seja, um auxiliar do empresário que atua dentro de determinado âmbito de competência que lhe foi outorgado, em caráter de permanência (art. 1.172, do Código Civil). O preposto, mediante um contrato de prestação de serviços, com ou sem vínculo empregatício, exerce serviços para o proponente (NEGRÃO, 2023, p. 73).

Há, com isso, uma relação de subordinação entre o gerente e o empresário, sendo que, ao gerente, é atribuído o poder de representação. Assim, no desenvolvimento da empresa, o gerente pode substituir o empresário em determinados aspectos, seja na órbita da própria empresa, seja nas relações externas com terceiros (TOMAZETTE, 2024, p. 69). De acordo com o Código Civil, quando não forem exigidos poderes especiais, o gerente é considerado autorizado para praticar todos os atos necessários ao exercício dos poderes que lhe foram outorgados (art. 1.173). Assim, enquanto agir dentro dos poderes outorgados, os atos praticados serão imputados não ao preposto, mas sim ao proponente.

No mesmo sentido, segundo Gladston Mamede (2024, p. 311), a empresa “se realiza por meio de atos praticados pelos prepostos” e prossegue afirmando que “o comando desses atos por meio dos quais a empresa se concretiza pode ser atribuído a um ou mais gerentes”. Logo, o gerente exerce uma atividade de comando de atos cotidianos por meio dos quais a empresa se realiza, podendo ser um gerente de toda a empresa ou de uma área específica, por exemplo, um gerente de vendas, de compras, de finanças, etc.

Ressalte-se, entretanto, que o dispositivo legal objeto deste estudo ressalva as hipóteses de o servidor atuar como acionista, cotista ou comanditário nas sociedades.

As ações (art. 1.088, do Código Civil) são unidades em que se divide o capital social das sociedades por ações (Sociedades Anônimas e Sociedade Comandita por Ações). Segundo Ricardo Negrão (2023, p. 43), as ações podem ser entendidas como a menor parte do capital social e os compradores dessas, os chamados acionistas, respondem até o limite de integralização de que sejam titulares (conforme art. 1º e 106, da LSA). Para Tomazette (2024, p. 432), as ações são títulos representativos do capital social que conferem aos titulares o direito de participar dos resultados da companhia, podendo ser livremente negociados. As ações podem ser classificadas em ordinárias, preferenciais ou de fruição, conforme atribuem certas vantagens ou direitos aos seus titulares (art. 15 da Lei das Sociedades Anônimas).

A Lei das Sociedades Anônimas estabelece aos acionistas o direito de participação nos lucros sociais, de participação no acervo da companhia, o direito de fiscalização da gestão dos negócios sociais, o direito de retirar-se da sociedade nos casos previstos na Lei, além de outros direitos, sendo que nem o estatuto social nem a assembleia poderão privar o acionista desses direitos, conforme art. 109 da referida Lei.

A quota (art. 1.055, do Código Civil) pode ser definida também como a divisão do capital social, para o qual os sócios contribuem com bens à sociedade e recebem as chamadas quotas de participação, que representam os direitos e obrigações da condição de sócio (Tomazette, 2024, p. 346). Vista num enfoque patrimonial, nas palavras de Mamede (2023, p. 43), as quotas são bens jurídicos dotados de valor econômico, que dão ao sócio o direito de participar nos lucros da sociedade. Dessa forma, ao subscrever uma parte (quota) do capital social, o quotista adquire um direito pessoal de ser sócio e de direitos patrimoniais da sociedade.

No que diz respeito ao conceito de comanditário, este é uma das duas classes de sócios que fazem parte das sociedades em comandita (art. 1.045, do Código Civil). Nessa categoria, os sócios comanditários respondem apenas pelo valor de sua quota, sendo-lhes vedado praticar quaisquer atos de gestão (atos estes reservados aos sócios comanditados, que são responsáveis solidariamente pelas obrigações sociais), ressalvado o direito de participar das deliberações da sociedade. A ideia principal por trás desse tipo societário é a divisão entre essas duas classes de sócios (investidores e administradores, ou comanditados e comanditários) como forma de limitação da responsabilidade perante terceiros (MAMEDE, 2023, p. 102).

A partir das definições anteriores, importante agora mencionar o entendimento da Controladoria-Geral da União (CGU) estabelecido no Enunciado n. 9, de 30 de outubro de 2015, o qual dispõe que para que esteja configurada a infração disciplinar capitulada no inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112/90, é necessário que o servidor, definitivamente, tenha atuado de fato e de forma reiterada na gerência ou na administração de sociedade privada.

Dessa forma, entende-se que deve haver a participação efetiva do servidor como gerente ou administrador de sociedade privada para a incidência da infração disposta no inciso X, do art. 117, pois a mera designação do servidor público no contrato social como sócio-gerente ou administrador não prescinde da efetiva comprovação dos atos de gerência efetivamente praticados. Resumindo: para a ocorrência da infração ora em estudo, exige-se a comprovação efetiva e reiterada da prática de atos de gerência ou de administração.

Em sentido similar, a Portaria Normativa n. 6, de 15 de junho de 2018, do Ministério do Planejamento, estabelece que não se considera exercício de gerência ou administração de sociedade privada, entre outras hipóteses: a mera inscrição do servidor no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), a mera indicação do servidor no contrato social e a constituição de pessoa jurídica com objetivos outros que não estejam correlatos com a atividade empresarial.

Portanto, à luz do que foi explicitado até agora, ao servidor é proibido o exercício do comércio, seja diretamente (empresário individual), seja por intermédio de uma sociedade. Ressalvam-se, conforme o dispositivo, a atuação como acionista, cotista ou comanditário, desde que o servidor não exerça efetivamente atos de gestão ou administração da pessoa jurídica. Caso contrário, atuando o servidor federal como gerente ou administrador e, estando comprovados os efetivos atos de gestão, ou mesmo estando comprovada a efetiva atividade empresarial para circulação de bens e serviços, incidirá na proibição do art. 117, X, da Lei 8.112/90.

Outrossim, deve-se destacar que não estão abrangidas na proibição da norma do inciso X, do art. 117, da Lei 8.112/90, a participação do servidor público na gerência ou na administração de outras pessoas jurídicas de direito privado, como associações, fundações, organizações religiosas ou partidos políticos, uma vez que estas entidades não possuem como objeto principal a atividade lucrativa. E, em complemento a isso, destaca-se igualmente que o parágrafo único do art. 117 da Lei 8.112/90 estabelece que:

Art. 117

[...]

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

I - participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros; e

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

Assim, à luz da exegese do referido dispositivo, não se proíbe ao servidor a participação nos conselhos de administração ou fiscal de entidades nas quais a União Federal participe do capital social, ou mesmo de sociedades cooperativas (que não detém objeto social empresarial, conforme visto anteriormente). A concessão da licença para tratamento de interesses particulares também afasta, em regra, a proibição da vedação do exercício do comércio. Deve-se atentar para o fato de que, conforme o próprio art. 91 da Lei 8.112/90, apenas os servidores que não estejam em estágio probatório podem gozar desse tipo de licença.

Não obstante, é salutar esclarecer que, de acordo com a Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813/2013), no âmbito do Poder Executivo Federal, aos cargos e empregos de ministros de Estado; de natureza especial ou equivalentes; de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquia, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores -DAS, níveis 6 e 5, ou equivalente, é vedada a prática de atos previstos no art. 5º (atos que configuram o conflito de interesses), ainda que estejam em gozo de licença ou algum tipo de afastamento, por força do parágrafo único do art. 5º da referida Lei.

A título exemplificativo, o inciso II do art. 5º veda o exercício de atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe. No mesmo sentido, o inciso III do mesmo artigo veda o exercício, direto ou indireto, de atividade que, em razão da sua natureza, seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas.

Mais ainda, por força do art. 10, da Lei 12.813/2013, a todos os agentes públicos no âmbito do Poder Executivo Federal são estendidas as disposições dos arts. 4º, 5º e inciso I, do art. 6º, que dizem respeito respectivamente ao dever de prevenção do conflito de interesses e sigilo das informações privilegiadas (art. 4º); aos atos que configuram conflitos de interesses propriamente ditos (art. 5º) e também às situações que configuram conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego (art. 6º). Assim, por disposição da Lei, os atos cometidos em conflito de interesses qualificam atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, caso não se enquadrem nos atos previstos nos arts. 9º e 10º

da Lei 8.429/92, além da implicação da penalidade de demissão (art. 12, da Lei 12.813/2013).

Isso quer dizer que o exercício de atividade econômica por servidores públicos federais, além de observar os requisitos previstos na Lei 8.112/90, deve também estar em consonância com as disposições da lei que veda o conflito de interesses.

2.2. A questão do Microempreendedor Individual (MEI)

A figura do Microempreendedor Individual (MEI) foi introduzida no direito brasileiro pela Lei Complementar n. 128, de 19 de dezembro de 2008, que inseriu o art. 18-A na Lei Complementar n. 123 (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte), de 14 de dezembro de 2006. Trata-se de uma qualificação do empresário individual (aquele previsto nos termos do art. 966, do Código Civil), que tenha auferido receita bruta de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), no ano-calendário anterior e tenha optado pelo recolhimento tributário na forma do Simples Nacional⁷.

A instituição do MEI, conforme a lei reguladora, é uma política que tem por finalidade a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária (art. 18-E, da Lei Complementar 123/2006).

No que diz respeito ao servidor, o simples registro como MEI não é apto a qualificar uma infração disciplinar, sendo que se faz necessário o efetivo e reiterado exercício do empreendedorismo⁸. Deve-se atentar, também, que, de acordo com o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (2022, p. 215), é necessária a comprovação de inequívoco ato de comércio pelo servidor, não bastando a mera inscrição/registro como empresário individual (entenda-se também o MEI) para a configuração da infração disciplinar. Noutras palavras, é vedado ao servidor público federal atuar efetivamente como MEI, justamente porque as atividades desempenhadas são as de empresário individual (nos termos do art. 966), incidindo na hipótese de exercício do comércio.

Nessa esteira, a Nota Técnica 1179/2019/CGUNE/CRG, da Controladoria-Geral da União, é assente ao concluir que a constituição de MEI, na forma da Lei Complementar n. 123/2006, é proibida ao servidor público federal, uma vez que as atividades destinadas ao MEI exigem a pessoalidade e habitualidade no exercício da atividade econômica, fazendo incidir, portanto, a proibição do inciso X, do art. 117, do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União.

2.3. A constituição de sociedade unipessoal de advocacia

Questão interessante diz respeito à constituição de sociedade unipessoal de advocacia por servidor público federal, pois há entendimento da Controladoria-Geral da União, expresso na Nota Técnica 1198/2022/CGUNE/CRG, no sentido de que é permitido a advocacia tanto ao advogado que passe a ocupar cargo no serviço público, quanto ao servidor que obtenha o registro junto à OAB após sua posse.

Contudo, há de se verificar que o art. 30 do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n. 8.906/94), impede o exercício da advocacia por servidores da

⁷ O Simples Nacional ou Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (art. 12 e 13, da Lei Complementar n. 123/2006) é um instrumento de simplificação no recolhimento dos tributos, mediante documento único de arrecadação, sendo vedada essa modalidade para as atividades constantes do art. 17, da Lei Complementar n. 123/2006.

⁸ Nota Técnica 2908/2022/CGUNE/CRG

administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora.

No mesmo sentido, o art. 28 estabelece os impedidos para atuar em atividades de advogado, sendo esse exercício incompatível aos ocupantes de cargos ou funções de direção em órgão da Administração Pública, direta ou indireta, em suas fundações e em suas empresas controladas ou concessionárias de serviço público (inciso III); ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário e os que exercem serviços notariais e de registro (inciso IV) ou mesmo servidores vinculados a atividades políticas de qualquer natureza. Remete-se, pois, ao art. 28 para conhecimento das demais hipóteses elencadas.

Ainda segundo a referida Nota Técnica 1198/2022/CGUNE/CRG (p. 4), tem-se que a finalidade contida na norma proibitiva do inciso X, do art. 117, da Lei 8.112/90, não seria desvirtuada na hipótese de um servidor público federal constituir, administrar ou mesmo gerenciar uma sociedade unipessoal de advocacia. Entendeu-se que a efetiva razão da norma seria a de resguardar a Administração Pública de influências indevidas e parcialidades que poderiam advir do exercício da mercancia pelo servidor público.

E prossegue ao afirmar que a sociedade de advogados não detém natureza empresarial ou mercantil propriamente dita (conforme expresso anteriormente, as sociedades, em relação ao seu objeto social, podem ser empresárias ou simples). Por esta razão, são sociedades puramente civis, instituídas como meio para exercer a profissão da advocacia, serviço de cunho eminentemente intelectual.

Entretanto, o entendimento consubstanciado na Nota alerta que a mera alegação de ausência de natureza empresária das sociedades de advocacia não basta para elidir a incidência da norma administrativa que tem por fim a proteção da integridade e prestação adequada dos serviços públicos. Desse modo, se o servidor, ao desempenhar suas atividades, utilizar do seu tempo de trabalho para afazeres relacionados à advocacia (atendimento de clientes, comparecimento a audiências, etc.), poderá ser responsabilizado disciplinarmente por desídia (inciso XV, do art. 117, da Lei 8.112/90) ou mesmo falta injustificada no serviço (inciso I, do art. 117, da Lei 8.112/90).

Assim, conquanto seja possível a constituição de sociedade unipessoal de advocacia por servidor público federal, ressalvadas as normas proibitivas do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 28), o entendimento é no sentido de que se deve estabelecer controles especiais junto aos órgãos em que os servidores exerçam também a advocacia, a fim de se verificar a regularidade no cumprimento da jornada de trabalho, com o fim de proteção da correta prestação do serviço público, em respeito aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência.

2.4. O exercício de outras atividades privadas

No que tange ao exercício de outras atividades privadas, tais como atuação como empregado submetido à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou atuação como profissional liberal (incluindo a atividade advocatícia), o Manual de Tratamento de Conflito de Interesses elaborado pela CGU, juntamente com a Portaria Interministerial n. 333 do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em conjunto com a Controladoria-Geral da União (CGU), orientam o servidor a dirigir sua demanda de permissão para o exercício de atividade privada ao departamento de Recursos Humanos responsável por sua lotação (inciso I, do art. 5º, da referida Portaria). Lá, serão verificados os requisitos de admissibilidade e

impedimentos de outra ordem (a exemplo das normas que regulam a carreira específica do agente público ou normas internas do próprio órgão).

Numa análise de admissibilidade, serão verificados, dentre outros requisitos, a área na qual o servidor pretende atuar, a identificação do empregador, o objeto do contrato, a periodicidade da prestação do serviço, se o agente público já trabalhou em algum processo relativo a essa empresa, etc. Todos esses requisitos serão submetidos a uma análise fática para verificação da incidência ou não das hipóteses da Lei n. 12.813/2013.

Na etapa posterior, no tocante aos impedimentos de outra ordem, serão verificados aspectos relativos à (in)compatibilidade de horários, regime de dedicação exclusiva, atuação com administrador ou gerente de sociedade privada (art. 117, X, da Lei 8.112/90). No caso de dúvida sobre a atuação como profissional liberal, a orientação é no sentido de o departamento de Recursos Humanos verificar juntamente ao Conselho Profissional respectivo acerca de possíveis impedimentos para a categoria.

Após o regular processamento, se não for identificada a incidência de risco relevante de conflito de interesses no caso analisado, o agente estará autorizado a exercer a atividade em questão.

3 - As consequências jurídicas do exercício ilegal de atividade econômica pelo servidor federal

Conforme explicitado anteriormente, a Lei n. 8.112/90 prevê a possibilidade de responsabilização dos servidores públicos nas esferas cível, penal e administrativa. Além disso, é possível o enquadramento das condutas ilícitas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), conforme a configuração do ato doloso resulte em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou mesmo violação aos princípios da Administração Pública. Quanto às possibilidades de responsabilização, convém uma explanação acerca do fundamento da punição e das consequências jurídicas do exercício de atividades econômicas pelos servidores em desacordo com a lei.

Por meio do poder disciplinar, possui a Administração Pública o poder-dever de apurar eventuais infrações cometidas por seus agentes. Nesse sentido é a disposição do art. 143 da Lei n. 8.112/90, ao estabelecer que “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurado ao acusado a ampla defesa”⁹. Esta disposição está fundamentada no que se convencionou chamar de Direito Administrativo Disciplinar.

Segundo o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União (2022, p. 13), tem-se que:

O Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo, que tem por objetivo regular a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como a previsão de pena a ser aplicada.

Na esfera federal de administração, diversas leis regulam os procedimentos e processos de aplicação de sanções aos servidores públicos, em especial a Lei n. 8.112/90, que se destaca como regulamento principal. Entretanto, há outras leis, tais como a Lei n. 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), Lei n. 8.429/92 (Lei de

⁹ Conforme o entendimento da Súmula Vinculante n. 5: “A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.

Improbidade Administrativa), Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil) e Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). No mesmo sentido, o Decreto n. 5.480, de 2005, dispôs acerca do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, estabelecendo a competência da Controladoria Geral da União (CGU), na forma da Corregedoria-Geral da União, de exercer o papel de órgão central do sistema. Entre as atribuições do órgão, pode-se mencionar a definição, padronização, sistematização e normatização de procedimentos relativos às atividades de correição (inciso I, do art. 4º, do Decreto 5.480/2005).

A Controladoria-Geral da União (CGU), portanto, exerce o papel de prevenção à corrupção e de promoção da defesa do patrimônio público no âmbito federal, também exercendo atividades de apuração de faltas disciplinares cometidas por servidores e empregados públicos federais, bem como a aplicação das devidas penalidades. Evidentemente, a responsabilização dos servidores será precedida de processo administrativo disciplinar no qual se assegure a observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório nos termos do art. 5º, LV, da Constituição Federal. Além disso, deve-se observar o dever de motivação dos atos administrativos que imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções, nos termos do inciso II, do art. 50, da Lei n. 9.784/99.

3.2. Da responsabilização civil

A responsabilidade civil está baseada, em regra, na ordem patrimonial e tem como fundamento legal o disposto nos artigos 186 e 927 do Código Civil. A regra básica é a de que aquele que causa danos a outrem é obrigado a repará-lo, pois a ninguém é dado o direito de causar prejuízo a outrem (princípio do *neminem laedere*). Consoante esse entendimento, tem-se que o sistema de responsabilidade civil tem como funções precípuas tanto a reparação do evento danoso, com o objetivo de se chegar ao *status quo ante* do ilícito, como também o propósito de reafirmar o poder sancionatório do Estado, desestimulando atividades que causem prejuízos a terceiros (FARIAS; NETTO; ROSENVALD, 2024, p. 676).

Para a configuração do ilícito civil, há de se observar alguns requisitos, tais como: (i) uma ação ou omissão antijurídica; (ii) a presença dos elementos subjetivos culpa ou dolo; (iii) a presença da relação de causalidade entre a conduta e o dano verificado e, notadamente, (iv) o dano material ou de ordem moral. (DI PIETRO, 2024, p. 687).

Configurado o ato ilícito civil, deverá ser proposta ação visando a tutela reparatória causada, lembrando que no sistema de responsabilidade civil atual a indenização devida se mede pela extensão do dano causado (art. 944, do Código Civil), sendo que a obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles poderá ser executado até o limite do valor da herança recebida (§ 3º, do art. 122, da Lei 8.112/90).

Nesse sentido, há de se observar que, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, consignado no Recurso Extraordinário 669.069/MG (Tema 666), restou fixada a tese jurídica de que a ação de reparação de danos à Fazenda Pública é prescritível e segue o prazo quinquenal. Entretanto, há de se observar que os danos causados ao erário decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa são imprescritíveis, conforme dispõe o julgamento do Recurso Extraordinário 852.475/SP (Tema 897).

Por fim, é salutar lembrar que, de acordo com o entendimento majoritário do Superior Tribunal de Justiça, a pessoa jurídica de direito público, em regra, não pode pleitear indenização por danos morais, não se aplicando a ela o disposto no enunciado

da Súmula 227¹⁰ do mesmo Tribunal. Contudo, o STJ já excepcionou esse entendimento quando a ofensa à pessoa jurídica de direito público afetou fortemente sua credibilidade institucional, gerando dano reflexo aos demais jurisdicionados¹¹.

3.1. Da responsabilização penal

A responsabilização penal, por sua vez, ocorre quando do cometimento de infrações penais. Nessa modalidade, há de se verificar os critérios legais de tipicidade e culpabilidade exigidos pela legislação penal, conforme a Teoria Geral do Delito. O Código Penal brasileiro define no Título XI os crimes contra a Administração Pública e, para efeitos desta lei, considera-se funcionário público qualquer pessoa que, embora transitoriamente ou mesmo sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública (art. 327). Nessa modalidade tem-se, por exemplo, o peculato (art. 312, do CP), o emprego irregular de verbas ou rendas públicas (art. 315, do CP), a concussão (art. 316, do CP), a corrupção passiva (art. 317, do CP), a violação de sigilo profissional (art. 325, do CP), dentre outros ilícitos tipificados naquele diploma.

Há de se observar que nessa modalidade, por expressa ordem constitucional, a ninguém poderá ser atribuída culpa sem o respectivo trânsito em julgado da sentença penal condenatória, nos termos do inciso LVII, do art. 5º, da Constituição Federal, em respeito aos procedimentos previstos na legislação processual penal, devendo ser observado um ponto importante: conquanto absolvido no juízo criminal, a respectiva ação civil poderá ser proposta quando a sentença absolutória não tiver categoricamente reconhecido a inexistência material do fato (art. 66, do Código de Processo Penal), pois ainda que o fato imputado ao agente não configure crime para fins penais, pode continuar a ser um delito Administrativo, em observância ao princípio da independência das esferas jurídicas. Em suma: a responsabilidade administrativa do servidor apenas será afastada no caso de absolvição criminal que negue a própria existência do fato ou sua autoria, nos termos do art. 126 da Lei 8.112/90.

No mesmo sentido, não impedem a propositura da ação civil, de acordo com o art. 67, do Código de Processo Penal: a) o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação; b) a decisão que julga extinta a punibilidade e c) a sentença absolutória que decide que o fato imputado não constitui crime.

3.3. Da responsabilização administrativa

No que tange à responsabilização administrativa, são esclarecedoras as palavras de Marçal Justen Filho (2023, p. 664), para quem:

A responsabilidade administrativa consiste no dever de o agente estatal responder pelos efeitos jurídico-administrativos dos atos praticados no desempenho de atividade administrativa estatal, inclusive suportando a sanção administrativa cominada em lei pela prática do ato ilícito.

Nesse sentido, o ilícito funcional, que subsidia a responsabilização administrativa, se caracteriza por ser uma infração aos deveres inerentes ao regime jurídico ao qual o servidor está submetido. Consuma-se quando o sujeito tinha a obrigação de adotar uma conduta determinada ou não adotar uma conduta vedada por lei e, por dolo ou culpa, descumpra o dever jurídico estabelecido (FILHO, 2023, p. 669). A essa violação, o regime estabelecido pela Lei n. 8.112/90 comina uma série de sanções administrativas aplicadas segundo o juízo de proporcionalidade da

¹⁰ Súmula 227 do STJ: A pessoa jurídica pode sofrer dano moral.

¹¹ Recurso Especial 1.722.423/RJ

infração e com vistas à prevenção de novos ilícitos, prevendo inclusive a independência das instâncias punitivas e a possibilidade de cumulação das punições (nesse sentido é o art. 125, da referida Lei).

Da mesma forma, deve-se ter em mente que a análise acerca de normas jurídicas sancionatórias está umbilicalmente ligada à teleologia que a inspirou, isto é, deve-se observar não somente as prescrições legais num aspecto gramatical ou lógico, mas também a essência da norma (*ratio legis*), o objeto de proteção jurídico e a conduta moralmente aceita que a norma pretende estimular.

No campo administrativo, conforme visto anteriormente, os valores mais caros são a proteção do patrimônio e moralidade coletivos, devendo-se observar que, na condução da coisa pública (*res publica*), a atividade administrativa tem o escopo de perseguir o interesse da coletividade.

Nessa esteira, tem-se que à infração do art. 117, X, da Lei 8.112/90 é cominada a pena de demissão do serviço público (inciso XIII, do art. 132, da referida lei) e, caso o servidor seja inativo, é cominada a pena de cassação da aposentadoria, conforme o art. 134 da Lei.¹² Para que isso ocorra, entretanto, há de ser observado o devido processo administrativo disciplinar.

Nesse processo, conforme dispõe o Título V do da Lei 8.112/90, será composta uma comissão com três servidores estáveis para a instrução. O prazo para a conclusão do processo será de 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado por igual prazo, e todas as reuniões deverão ser registradas em atas e detalhadas todas as deliberações. Durante a fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações e demais diligências investigativas a fim de esclarecer o fato ocorrido, observando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa, sendo direito do servidor acompanhar o processo pessoalmente ou por meio de procurador constituído. No caso de tipificada a infração disciplinar, o indiciado terá o prazo de dez dias para apresentar defesa escrita.

Terminado o procedimento do inquérito, o relatório da comissão será enviado para a autoridade que determinou a instauração do processo administrativo para julgamento no prazo de vinte dias, sendo que o julgamento fora do prazo estabelecido não acarreta nulidade do processo (§ 1º, do art. 169 da Lei 8.112/90 e Súmula 592 do STJ). Caso a infração capitulada também seja tipificada como crime, a autoridade promoverá a remessa do processo ao Ministério Público para a promoção da respectiva ação penal.

Finalizado o julgamento, o processo poderá ser revisto a qualquer tempo, desde que tenha por fundamento a alegação de novos fatos capazes de comprovar a atipicidade da conduta do indiciado. Aqui, deve-se lembrar que a mera alegação de injustiça da penalidade não constitui fundamento para a revisão (ver art. 176, da Lei 8.112/90), ou seja, a mera insatisfação com a decisão proferida no julgamento não é capaz de elidir a aplicação do dispositivo legal. Em sede de revisão, a comissão revisora terá o prazo de sessenta dias para a conclusão dos trabalhos, e o julgamento pela autoridade que aplicou a penalidade deverá ser feito em até vinte dias. Observe-se que, ainda no âmbito revisional, a pena não poderá agravar a situação do indiciado (parágrafo único do art. 182, da Lei 8.112/90).

O enquadramento na disposição do art. 117, X, da Lei 8.112/90 exige, como dito e repetido, o comprovado e efetivo exercício da atividade comercial (conforme já analisado pelo entendimento exarado pela CGU no Enunciado n. 9), a exemplo da aquisição de produtos para a revenda. A orientação jurisprudencial do STJ é no

¹² O Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 418 confirmou a validade do art. 134 da Lei 8.112/90.

sentido de que, em regra, à infração punível apenas com a demissão não pode ser aplicada outra sanção, pois o art. 132 da Lei 8.112/90 consubstancia uma norma vinculante, descabendo juízo de conveniência da autoridade administrativa, nem alegação de desproporcionalidade da medida, eis que se está diante de infração administrativa de graves consequências.¹³

A não imposição da sanção de demissão somente seria possível no caso de comprovada atipicidade de conduta do autor mediante a demonstração do não preenchimento das premissas fáticas capituladas no referido inciso. Por esta razão, argumentos outros que não sejam capazes de infirmar o enquadramento fático da infração cometida não têm o condão de afastar a penalidade.

Dessa forma, havendo provas do cometimento da falta funcional, não devem ser admitidas alegações da defesa do indiciado que versem, por exemplo, sobre a pouca duração da atividade empresarial, ou a não utilização de e-mail corporativo para a atividade; ou a inexistência de prejuízo para a Administração, a alegação de boa qualificação do servidor, ou mesmo o baixo valor auferido pelas transações comerciais.¹⁴

Por isso, revela-se de extrema importância a análise de adequação típica e os elementos de provas colhidos durante o processo administrativo disciplinar e o seu regular processamento, bem como o acompanhamento do servidor ainda na fase administrativa. Isto porque, além da separação entre as instâncias civil e penal, o que autoriza a demissão do servidor público sem a necessidade de ação judicial prévia, a incursão no mérito administrativo do processo disciplinar pelo Poder Judiciário é medida excepcional, conforme dispõe a Súmula 665 do STJ, senão veja-se:

Súmula 665 do STJ: O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada.

Além disso, ainda no tocante ao processo administrativo disciplinar, no entendimento do STJ, tem-se que: i) é permitida a instauração de PAD com base em denúncia anônima, desde que devidamente motivada e com amparo nas investigações ou sindicância (Súmula 611); ii) é admitida a prova emprestada no PAD, desde que autorizada pelo juízo e respeitados o contraditório e ampla defesa (Súmula 591); iii) a nulidade do PAD por excesso de prazo depende da demonstração de prejuízo à defesa (Súmula 592); iv) A portaria que instaura o PAD não precisa da exposição detalhada dos fatos a serem apurados (Súmula 641).

4. Considerações Finais

Conforme apresentado acima, o fundamento axiológico que subsidia a proibição do exercício do comércio, da gerência e administração de sociedades privadas por servidores públicos federais está relacionado aos princípios da moralidade e eficiência administrativas. Tanto a Constituição Federal de 1988, na forma de seu art. 37, como diversos outros normativos infraconstitucionais visam a atingir um maior rigor no tratamento da coisa pública e na proteção do patrimônio coletivo.

¹³ Nesse sentido: MS 13.357/DF, MS 19.823/DF e Súmula 650 do STJ

¹⁴ Conforme analisado no AgInt no Agravo em Recurso Especial n. 1.727.920/RJ

Com base nisso, tem-se que a vedação contida no art. 117, X, da Lei 8.112/90, tem por escopo, em primeiro lugar, exigir que o servidor concentre suas energias em suas atividades públicas, realizando-as com maior afinco, bem como proibir a nociva e um tanto comum prática de conflito de interesses no seio da Administração Pública.

Para a exata compreensão do tema, foram analisados os conceitos de sociedade, empresa e empresário conforme a doutrina comercialista, de modo a evidenciar as hipóteses em que a Lei 8.112, de 1990, permite a atuação do servidor em sociedades e no comércio.

Nessa perspectiva, concluiu-se que ao servidor público federal é possível participar de sociedade privada, na qualidade de acionista, cotista ou comanditário. Noutras palavras, proíbe-se, conforme analisado, que o servidor exerça quaisquer atos de gestão ou administração de pessoa jurídica privada. De forma semelhante, é vedado ao servidor público atuar como Microempreendedor Individual (MEI) e, no que diz respeito ao desenvolvimento de atividades advocatícias, deve o servidor público federal observar as vedações contidas no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como formular pedido para autorização de exercício de atividades privadas no respectivo departamento de Recursos Humanos, com vistas a verificar possíveis conflitos de interesses.

A responsabilização, como visto, pode se dar nos âmbitos civil, penal e administrativo, observando-se, como regra geral, a independência dessas instâncias.

No âmbito administrativo, foi visto que o exercício de atividades econômicas por servidores públicos comporta as penas de demissão, para os servidores da ativa, e cassação de aposentadoria, para os inativos. À vista da gravidade da sanção, é fundamental que os servidores conheçam a fundo as hipóteses que podem qualificar faltas funcionais e que, em caso de dúvidas acerca do exercício de atividades privadas, submetam preventivamente suas demandas ao órgão de Recursos Humanos competente, de modo a atestar sua proatividade e boa-fé.

5. Referências

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de. **Os servidores públicos federais e a gestão de sociedades privadas**. Revista da CGU, [s. l.], v. 3, ed. 5, p. 46-55, 12 jan. 2008. DOI <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v3i5.252>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/252. Acesso em: 17 out. 2024.

BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de Filosofia do Direito**. 8. ed. rev. e aum. São Paulo: Atlas, 2010. ISBN 978-85-224-5661-1.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União (CGU). Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR). Coordenação-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa (CGTA). **Parecer nº 152/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/66160>. Acesso em: 17 out. 2024

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). **Manual de Processo Administrativo Disciplinar [versão atualizada até maio de 2022]**. [S. l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68219>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). **Nota Técnica nº 1.198/2022/CGUNE/CRG**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68259>. Acesso em: 17 out. 2024

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Enunciado nº 9, de 30 de outubro de 2015**. Diário Oficial da União: edição 218; seção 1; p. 41. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/enunciado-n-9-de-30-de-outubro-de-2015-33321391>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Nota Técnica no 1.179, de 28 de junho de 2019**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/43852>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Portaria nº 1920, de 24 de agosto de 2020**. Diário Oficial da União: edição 165; seção 1; p. 173. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.920-de-24-de-agosto-de-2020-274387562>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Secretaria da Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). **Manual Tratamento de Conflito de Interesses: Análise de Consultas sobre Riscos de Conflito de Interesses e Pedidos de Autorização para o Exercício de Atividade Privada [Lei n. 12.813/2013]**. [S. l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68381>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CGR). Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). **Nota Técnica nº 22/2020/CGUNE/CRG**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44710>. Acesso em: 17 out. 2024

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (DICOR). Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE). **Nota Técnica n. 2.908/2022/CGUNE/CRG**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/68930>. Acesso em 17 out. 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Corregedoria-Geral da União (CRG). **Nota Técnica nº 989/2017/CGNOC/CRG**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46083>. Acesso em: 17 out. 2024

BRASIL. **Decreto n. 5.480, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5480.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP). **Portaria Normativa nº 6, de 15 de junho de 2018**. Diário Oficial da União: edição 115; seção 1; p. 132. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-n-6-de-15-de-junho-de-2018-26176261>. Acesso em: 17 out. 2024

BRASIL. **Portaria Interministerial MPOG/CGU n. 333, de 19 de setembro de 2013**. Trata da consulta sobre a existência de conflito de interesses e o pedido de autorização para o exercício de atividade privada por servidor ou empregado público do Poder Executivo federal no âmbito da competência atribuída à Controladoria-Geral da União - CGU. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-interministeriais/portaria-interministerial-mpog-cgu-ndeg-333-de-19-09.2013>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 1.727.920 (2a Turma)**. Agravante: Tiago de Ávila Acquaviva. Agravado: União e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustíveis. Relatora: Min. Assuste Magalhães. Brasília, DF, 06 de março de 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001723830&dt_publicacao=15/03/2023. Acesso em 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 13.357 (3a Seção)**. Relator. Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, DF, 23 de outubro de 2013. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27MS%27.clap.+e+@num=%2713357%27\)+ou+\(%27MS%27+adj+%2713357%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2713357%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2713357%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 6 mar. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 15.783 (1a Seção)**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 25 de maio de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27MS%27.clap.+e+@num=%2715783%27\)+ou+\(%27MS%27+adj+%2715783%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2715783%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2715783%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 6 mar. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 19.823 (3a Seção)**. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 14 de agosto de 2013. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27MS%27.clap.+e+@num=%2719823%27\)+ou+\(%27MS%27+adj+%2719823%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja#](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27MS%27.clap.+e+@num=%2719823%27)+ou+(%27MS%27+adj+%2719823%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja#). Acesso em: 6 mar. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.722.423 (2a Turma)**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 24 de novembro de 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+REsp+1.722.423&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=REsp+1.722.423&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=¬a=&ref=>. Acesso em: 6 mar. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 591**. É permitida a prova emprestada no processo Administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo e respeitados o contraditório e a ampla defesa. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=\(sumula%20adj1%20%27591%27\).sub](https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp?livre=(sumula%20adj1%20%27591%27).sub). Acesso em 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 592**. O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa. Disponível em:

https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Sumula_590_591_592_2017_primeira_secao.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 611**. Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo Administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração. Disponível em:

https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_47_capSumulas611-615.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 641**. A portaria de instauração do processo administrativo disciplinar prescinde da exposição detalhada dos fatos a serem apurados. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/8876/8995&ved=2ahUKEwiz5vypl5eFAxVMppUCHe-kDGsQFnoECAYQAQ&usg=AOvVaw1NwyuYBeiTxrqi7DEFb1UW>. Acesso em: 5 mar. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 650**. A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990.

Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/12311/12416>. Acesso em 7 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 227**. A pessoa jurídica pode sofrer dano moral. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2011_17_capSumula227.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 665**. O controle jurisdicional do processo administrativo disciplinar restringe-se ao exame da regularidade do procedimento e da legalidade do ato, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, não sendo possível incursão no mérito administrativo, ressalvadas as hipóteses de flagrante ilegalidade, teratologia ou manifesta desproporcionalidade da sanção aplicada. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=SUMU&sumula=665>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 418 (Tribunal Pleno)**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 de abril de 2020. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur423024/false>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 669.069 (Tribunal Pleno)**. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 3 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em: 6 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 852.475 (Tribunal Pleno)**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 8 de agosto de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 7 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 5**. A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1199>. Acesso em: 5 mar. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*. p.xxiii. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774265/>. Acesso em: 17 out. 2024.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. 1520 p. ISBN 978-85-442-4868-3.

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. **Manual de Direito Civil**. 9. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: JusPodivm, 2024. 1.568 p. v. Único. ISBN 978-85-442-4920-8.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 14th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. p.Capa. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645770/>. Acesso em: 17 out. 2024.

MAMEDE, Gladston. **Manual de Direito Empresarial**. 17th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. *E-book*. p.1. ISBN 9786559774845. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774845/>. Acesso em: 17 out. 2024.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. 1.152 p. ISBN: 978-85-442-4895-9.

NEGRÃO, Ricardo. **Manual de direito empresarial**. 13th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. *E-book*. p.1. ISBN 9786553627857. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553627857/>. Acesso em: 17 out. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. 1.312 p. ISBN: 978-85-442-4812-6.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 37 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*. p.l. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 17 out. 2024.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2025.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: Uma Biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. ISBN 978-85-359-2566-1.

SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. Gerência de empresas privadas por servidores públicos federais: breves comentários sobre os modelos brasileiro e norte-americano. **Revista da CGU**, [s. l.], v. 4, ed. 7, p. 61-78, 12 jan. 2009. DOI <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v4i7.271>. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/271. Acesso em: 17 out. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil. Volume Único**. 14th ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. *E-book*. p.146. ISBN 9786559649884. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649884/>. Acesso em: 17 out. 2024

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial: teoria geral e direito societário. v.1**. 15th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. *E-book*. p.216. ISBN 9788553621088. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621088/>. Acesso em: 17 out. 2024.