



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**
Vice-Líder do **REPUBLICANOS**

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2025

(Do Sr. LAFAYETTE DE ANDRADA)

Altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para permitir que servidor público possa ser microempreendedor individual (MEI) para fins de exercer atividade intelectual de magistério.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“Art. 117.

.....

Parágrafo

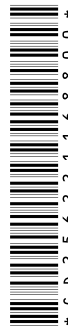
único.

.....

III – atuação como microempreendedor individual para atividades intelectuais, de natureza científica, como exercer o magistério, ministrar cursos, treinamentos e palestras, observada a compatibilidade de horários e legislação sobre conflito de interesses.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”
(NR)

JUSTIFICAÇÃO





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

2

O presente Projeto de Lei propõe uma atualização da legislação federal que rege a atuação dos servidores públicos federais, visando harmonizar a capacidade profissional de milhares de servidores com o interesse público na expansão e qualificação da educação, sem prejuízo à primazia de suas funções no serviço público federal. A iniciativa busca, especificamente, **reverter a vedação atual** que, por meio de uma interpretação restritiva da lei, impede o servidor público federal de atuar como microempreendedor individual - MEI para fins de atividade intelectual de magistério.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XVI, estabelece uma exceção clara à regra geral da incompatibilidade de cargos públicos, permitindo a acumulação de **dois cargos de professor**, ou de **um cargo de professor com outro técnico ou científico**, desde que haja compatibilidade de horários. Este preceito constitucional demonstra o reconhecimento da natureza especial da atividade de magistério e do imperativo social de fomentar o ensino.

No espírito dessa exceção prevista na Carta Magna é que se deve enfrentar a vedação legislativa atual quanto à atuação do servidor federal como microempreendedor individual - MEI. Vedação essa que, para fins de atividade intelectual como de magistério, representa uma interpretação restritiva do fundamento constitucional e um obstáculo para a expansão da educação.

Atualmente, aos servidores públicos federais é vedado, conforme disposto no inciso X do *caput* do art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, “**participar de gerência ou administração de sociedade privada**, personificada ou não personificada, **exercer o comércio**, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário” (grifamos).

Tal proibição, por uma interpretação teleológica da norma, advém tanto da tentativa de garantir que o servidor dedique seu tempo de trabalho plenamente às funções estatais que exerce, quanto da busca pela prevalência do princípio da moralidade, evitando-se que o servidor se valha de privilégios





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**
Vice-Líder do REPUBLICANOS

3

eventualmente adquiridos em razão do seu múnus público para se beneficiar individualmente, em seu negócio empresarial.

Infere-se, pois, que a intenção da Lei, acertadamente, é a de manter o servidor público dedicado às suas funções, além de impedir que ele lance mão de seu cargo e de suas prerrogativas para beneficiar a si ou às sociedades nas quais tenha uma participação direta e efetiva.

Por outro lado, a atividade de magistério, que abrange capacitações, treinamentos, docência em instituição de ensino, pesquisa, ciência e tecnologia, tanto públicas quanto privadas, é lícita aos servidores públicos federais, desde que sejam observadas algumas condições, como compatibilidade de horário de trabalho e não pode gerar conflito de interesses com as atribuições do cargo público. Assim, muitos servidores públicos federais, devido à sua alta qualificação e expertise, já atuam em atividades de ensino, ministrando aulas em cursos do ensino fundamental, médio e universitário.

Todavia, não há previsão explícita para que o servidor, que não seja professor de escolas no ensino regular, profira cursos, palestrar, seminários, atividades eventuais de capacitação para o qual seja convidado.

Diante de uma possível antinomia ou inviabilidade do exercício do direito causado pela falta de previsão legal, é necessário enfrentarmos a questão: **pode o servidor público, para fins de atividade de magistério, constituir-se como microempreendedor individual - MEI?**

O conceito de MEI é tratado na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com referência ao art. 966 do Código Civil:

Art. 18-A. (omissis)

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI quem tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo, e seja empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), ou o empreendedor que exerça:

I - as atividades de que trata o § 4º-A deste artigo;





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

4

II - as atividades de que trata o § 4º-B deste artigo estabelecidas pelo CGSN; e

III - as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural.

Trata-se, portanto, de forma de exercício pessoal de atividade empresarial de pequeno porte, que não conta nem mesmo com a separação entre o patrimônio da pessoa física e da empresa. O microempreendedor individual é, portanto, a própria pessoa natural por trás do empreendimento.

Assim, importa questionar: a atuação de agente público como MEI equivaleria à atuação empresarial proibida no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990?

Para entendermos a conceituação é importante um panorâmico histórico.

Durante mais de 100 anos, o Código Comercial Brasileiro adotou a teoria dos atos de comércio, circunscrita apenas ao exercício de atividade comercial, que seria definida, de modo enumerativo, pelo art. 19 do Regulamento 737/1850 nos seguintes termos:

Art. 19. Considera-se mercancia:

§ 1º A compra e venda ou troca de efeitos móveis ou semoventes para os vender por grosso ou a retalho, na mesma espécie ou manufacturados, ou para alugar o seu uso.

§ 2º As operações de câmbio, banco e corretagem.

§ 3º As empresas de fábricas; de comissões; de depósitos; de expedição, consignação e transporte de mercadorias; de espetáculos públicos.

§ 4º Os seguros, fretamentos, risco, e quaisquer contratos relativos ao comércio marítimo.

§ 5º A armação e expedição de navios.

Ao longo do século XX, essa teoria foi se mostrando obsoleta e insuficiente para resolver as situações advindas do avanço dos outros setores da economia. Em contraposição, então, ergueu-se a teoria de empresa, adotada pelo Código Civil de 2002, que revogou a primeira parte do Código Comercial de 1850.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do REPUBLICANOS

5

Nessa teoria, a ênfase recai não sobre o ato praticado, mas sobre **a atividade econômica que é exercida**. Se há uma estrutura que comercializa, produz ou presta serviços, de forma profissional, então está-se diante de uma entidade empresarial, que poderá ser controlada individualmente ou por uma sociedade. Assim dispõe o art. 966 do atual Código Civil:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços.

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

O que Código Civil de 2002 fez foi alterar a concepção do âmbito do direito empresarial/comercial, que deixou de ser definido pelos atos de comércio isolados, ou pela qualidade isolada do comerciante, e passou a ser pela “atividade econômica organizada sob a forma de empresa e exercida pelo empresário” ou, como preferem alguns, pelo mundo dos negócios.

Importa salientar que o parágrafo único do art. 966 faz menção às atividades profissionais intelectuais, de natureza científica, literária ou artística – consideradas **não empresariais** -, que podem contar com auxiliares na sua execução, mas que são consideradas como atividades econômicas civis, não sujeitas ao Direito Empresarial, fugindo, dessa maneira, de possíveis impedimentos relacionados a atividades de empresa; podendo-se citar como exemplo a atividade de magistério. Essas são consideradas como “sociedades simples”, conforme dispõe o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU (setembro de 2019, p. 221):

As sociedades podem ser empresárias ou simples, conforme a atividade que desenvolvem. São consideradas empresárias aquelas que exercem “profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”, e simples as demais, inclusive aquelas dedicadas ao exercício de “profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores,





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**
Vice-Líder do REPUBLICANOS

6

*salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa”
(art. 966, parágrafo único, do Código Civil).*

A substituição de uma teoria por outra representa muito mais do que a simples alteração de nomenclatura de comercial para empresarial, ou mesmo de comerciante para empresário. Houve, em verdade, uma efetiva mudança dos fundamentos que sustentam esse ramo do Direito, alterando sua própria estrutura interna e o seu fundamento.

Ocorre, então, que atualmente não existe mais um conceito jurídico do que venha a ser “comércio”, havendo, sim, a concepção do empresário, como quem exerce uma atividade econômica com organização, profissionalismo e intuito de lucro.

Nesse cenário, como se compreender a regra do inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, que proíbe ao servidor público o exercício do comércio? Deveria essa regra ser entendida de forma mais restrita, em conformidade com a anterior teoria dos atos de comércio; ou sua concepção há que ser ampla, sob a perspectiva da teoria da empresa? Sem embargo de opiniões contrárias, acredita-se que não há como se interpretar a norma em comento sem o auxílio do que estabelece o art. 966 do Código Civil, disposição que entrou em vigor depois da proibição disposta no Estatuto do Servidor Público Federal - Lei nº 8.112/1990.

Cumprе consignar, não obstante, que foge à figura de empresário e, destarte, da proibição em comento, o servidor que exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda que com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

A ressalva quanto aos profissionais que atuam em atividades de natureza intelectual, prevista no parágrafo único do art. 966 do CC, vem fortalecer o fator organização, como elemento necessário à configuração da atividade empresarial. É que, no momento em que a atividade intelectual prepondera sobre a organização do serviço, fragiliza-se a noção de empresa, a qual pressupõe um

Apresentação: 16/07/2025 15:31:38.167 - Mesa

PL n.3478/2025



* C D 2 5 6 2 2 1 1 6 8 8 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**
Vice-Líder do REPUBLICANOS

7

papel relevante da organização dos fatores de produção. Uma vez que prevaleça a natureza individual e intelectual do serviço, embora exista atividade econômica, inexistirá a figura da atividade empresarial, como bem explicita o dispositivo em comento

Tal entendimento é, inclusive, o que se extrai do disposto no art. 5º, inciso III, da Portaria Normativa SGP nº 6, de 2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, segundo a qual a simples inscrição do servidor no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ não é considerada exercício de gerência ou administração de sociedade privada. **É necessário o efetivo exercício de atividades econômicas, com potencial prejuízo à regular prestação do serviço público ou potenciais riscos de conflito de interesses com as atividades desenvolvidas no âmbito público.**

Art. 5º Não se considera exercício de gerência ou administração de sociedade privada:

[...]

V - a constituição de empresa individual de responsabilidade limitada;

VI - a constituição de pessoa jurídica para objetivos específicos, desconectados da atividade de empresa em sentido estrito e sem a caracterização de atos de administração ou gerência;

Trata-se da apresentação de uma exceção à mencionada regra de impedimento de constituição de MEI por servidor, desde que comprovado não haver conflito de interesses e compatibilidade com o fiel desempenho das funções do cargo.

O tema já foi objeto de análise na Nota Técnica nº 1179/2019/CGUNE/CRG:

3.7. Assim, entende-se que ao servidor é vedado participar como gerente ou administrador de sociedade privada, a qual abrange todas as formas de organização das sociedades previstas na legislação (sociedade em comum, em conta de participação, simples, em nome coletivo, comandita simples, limitada ou anônima), conforme entendimento do Manual, p.206. Também fica vedado ao servidor o exercício do comércio propriamente dito,





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**

Vice-Líder do **REPUBLICANOS**

8

entendido atualmente como atividade empresarial exercida diretamente pelo servidor como empresário individual.

3.8. Tal proibição disciplinar busca coibir o exercício da atividade empresarial pelo servidor que é realizado de forma efetiva e habitual e que, nessas condições, acarreta prejuízos ao exercício de sua função pública. Ou seja, não é suficiente para configurar a infração disciplinar o fato de o servidor figurar formalmente como sócio-gerente ou administrador de determinada sociedade, se na prática não atua de forma reiterada na condução daquela sociedade. Nesse sentido, transcreve-se o Enunciado nº.09, publicado no Diário Oficial da União de 16 de novembro de 2015, Seção 1, p.41:

ILÍCITO SÓCIO-GERÊNCIA – ATUAÇÃO FÁTICA E REITERADA. Para restar configurada a infração disciplinar capitulada no inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112/90, é preciso que o servidor, necessariamente, tenha atuado de fato e de forma reiterada como gerente ou administrador de sociedade privada.

3.9. No mesmo sentido, de que a prática de um ou poucos atos de gestão não configura a infração em comento, transcreve-se trecho do Parecer-PGFN/CJU/CED nº 1.237/2009, conforme p.208 do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Corregedoria-Geral da União:

(...) 148. É interessante notar que os verbos típicos que compõem a proibição administrativo-disciplinar, “participar” e “exercer”, no âmbito penal estão normalmente identificados àquilo que a doutrina e a jurisprudência qualificam como crime habitual, o qual é caracterizado por abalizada doutrina com os seguintes contornos:

(...)

152. No caso da proibição administrativo-disciplinar em análise - embora a imprevisível realidade social possa eventualmente demonstrar o contrário - pode - se dizer que, ao menos em regra, um ato único ou mesmo os atos dispersos e esporádicos de gestão, distribuídos ao longo de cinco anos, dificilmente atingiriam de maneira especialmente grave a regularidade do serviço e a indisponibilidade do serviço público, legitimando a aplicação da ultima ratio no âmbito administrativo. (sem grifos no original)

Assim, não nos parece razoável inferir que exercer o magistério, autorizado legalmente aos servidores públicos federais, ainda que por intermédio de uma pessoa jurídica na forma de um microempreendedor individual, caracterize atos de comércio ou de gerência empresarial. No caso do servidor público que se torna um empreendedor individual, exercendo atividade eminentemente intelectual de magistério, embora seja natural que a gestão de





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**
Vice-Líder do REPUBLICANOS

9

seu negócio seja feita por ele próprio, parece não haver, da mesma forma, ofensa ao disposto no inciso X do art. 117 do Estatuto do Servidor Público.

É que, não havendo a constituição de uma pessoa jurídica diversa à pessoa do empreendedor, não há a aplicação usual do termo “administração de empresa”, que pressupõe a existência de duas pessoas distintas. Inexistindo a pessoa jurídica a ser administrada, tem-se simplesmente uma pessoa física que planeja e organiza seu próprio patrimônio, como o faz qualquer cidadão que possua bens ou que pratique atividades econômicas.

A opção, pois, por sua inscrição como MEI dá-se exclusivamente para fins de simplificação fiscal e tributária, para viabilizar a contratação eventual, não significando tal medida uma alteração de sua condição de pessoa física que, como sabido, dispensa a obrigatoriedade de ser administrado por outrem.

Deve-se frisar, também, que a atuação dos servidores públicos como MEI para fins de magistério não irá impactar negativamente a administração pública. Existem, atualmente, diversas hipóteses em que os servidores ocupam até dois cargos na administração ou mantêm vínculos empregatícios no mercado privado. Assim, é incoerente admitir a acumulação de cargos públicos ou a atuação paralela em um emprego privado, em especial para o exercício do magistério, porém não permitir que o servidor possa atuar por conta própria como microempreendedor – desempenhando uma atividade econômica em escala reduzida, com receita limitada a R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais) ao ano, como prevê a Lei Complementar nº 123, de 2006.

A legislação atual, ao vedar genericamente a atuação dos servidores públicos federais como MEI, não diferencia a natureza das atividades. Este Projeto de Lei promove uma modernização necessária, reconhecendo a especificidade do magistério e traz segurança jurídica àqueles que o praticam legalmente.

Além disso, importa destacar que a medida ora proposta é socialmente justa uma vez que a possibilidade de ter uma fonte de renda





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**
Vice-Líder do REPUBLICANOS

10

complementar formalizada pode ser um fator para a permanência de talentos no serviço público.

Por fim, é crucial que a permissão venha acompanhada de salvaguardas estritas para garantir que o exercício da atividade de magistério como MEI não comprometa a dedicação integral ao cargo público federal. Para tanto, o Projeto de Lei prevê a manutenção dos seguintes requisitos e proibições:

- compatibilidade de horários: a atividade deverá ser exercida em horários compatíveis com a jornada de trabalho no serviço público federal, sem prejuízo às atribuições do cargo principal;
- exclusividade para magistério: a permissão é restrita à atividade intelectuais de magistério, coibindo a utilização do MEI para outras finalidades ou negócios que poderiam gerar conflito de interesses ou desvirtuar a finalidade da lei;
- vedação de conflito de interesses: o servidor não poderá atuar como MEI em situações que configurem conflito de interesses com as atribuições de seu cargo público, nem utilizar informações privilegiadas ou recursos (instalações, equipamentos, materiais) da administração pública federal para fins privados; e
- prioridade do serviço público: a dedicação ao cargo público federal deverá ser sempre prioritária e inquestionável.

Diante do exposto, e considerando os benefícios que a medida trará à educação nacional, ao servidor público federal e à própria Administração Pública em termos de formalização e transparência, solicitamos o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 16 de julho de 2025.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado **Lafayette de Andrada**
Vice-Líder do REPUBLICANOS

11

Deputado **LAFAYETTE DE ANDRADA**
Vice-Líder do REPUBLICANOS

Apresentação: 16/07/2025 15:31:38.167 - Mesa

PL n.3478/2025



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD256221168800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Lafayette de Andrada

