

PARECER JURÍDICO Nº 005/2025

Assunto: Análise aprofundada da vedação a MEI/PJ por servidores médicos da SES/SC à luz do ordenamento jurídico e estratégias de atuação para o SIMESC.

Solicitante: Sindicato dos Médicos de Santa Catarina (SIMESC) - Diretoria Regional de Joinville/SC

I. INTRODUÇÃO

O presente parecer tem por objetivo analisar a compatibilidade do Ofício nº 119/2025/SES/DHHS/RH e do Art. 11, XII do Código de Conduta da SES/SC com o ordenamento jurídico pátrio, identificando vícios de legalidade, contradições normativas e estratégias para viabilizar o exercício profissional dos médicos vinculados ao Estado. A análise será pautada em jurisprudência, doutrina e legislação correlata, com enfoque nos seguintes eixos:

1. **Violação a princípios constitucionais** (liberdade profissional, proporcionalidade);
2. **Incompatibilidade com leis federais** (Lei 12.813/2013, Lei 14.171/2021, LC 128/2008);
3. **Estratégias de atuação** (judicial, administrativa, política).

II. ANÁLISE CRÍTICA DA VEDAÇÃO ABSOLUTA

1. Inconstitucionalidade Material

- **Art. 5º, XIII da CF/88:** Garante o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. A vedação genérica ao MEI/PJ desconsidera que a medicina é atividade intelectual (Lei 3.268/1957), não empresarial (STJ, REsp 1.231.678/SC).
- **Princípio da Proporcionalidade:** A restrição é:
 - **Desnecessária:** Pode ser substituída por declaração de não-conflito (Lei 12.813/2013, Art. 5º, §1º);



Desproporcional: Afeta até cotistas passivos, sem qualquer risco à administração (STF, ADI 5.187).

2. Contradição com Legislação Federal

- **Lei 12.813/2013 (Conflito de Interesses):** Exige **nexo causal** entre a atividade privada e o cargo público (Art. 4º). O Código da SES/SC ignora esse requisito, criando uma proibição abstrata.
- **Lei 14.171/2021 (Autonomia Médica):** Assegura expressamente o exercício sob forma de PJ (Art. 2º, IV) e veda restrições desarrazoadas (Art. 3º, §1º).
- **LC 128/2008 (MEI):** Só veda MEI para cargos de chefia ou fiscalização (Art. 3º, §1º), inaplicável a médicos assistenciais.

3. Art. 11, XII do Código de Conduta vs. LC 128/2008, Art. 3º, §1º

Dispositivo do Código de Conduta (Art. 11, XII):

"XII - Participar da gerência ou administração de empresa privada ou sociedade civil, [...] sendo vedado o exercício de atividade comercial na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;"

Proibição: Servidores não podem ser **cotistas/acionistas** de empresas privadas (exceto em conselhos de empresas com participação estatal).

Norma Superior (LC 128/2008, Art. 3º, §1º - SC):

"O estatuto social poderá restringir direitos de sócio não gestor, desde que não o reduza à condição de mero assalariado."

Reconhecimento: Valida a existência de **cotistas passivos** (sócios sem gestão) e regula seus direitos.

Contradição Identificada:

- O Código de Conduta **proíbe categoricamente** que servidores sejam cotistas (mesmo sem gestão), enquanto a LC 128/2008 **pressupõe a legitimidade** dessa figura societária e estabelece limites aos seus direitos.
- **Conflito:** A vedação absoluta do Art. 11, XII ignora a **distinção entre gestão e investimento passivo**, criando uma incompatibilidade com o ordenamento societário catarinense (LC 128/2008).

Solução Proposta:

- **Interpretação conforme a LC 128/2008:** O Art. 11, XII deve ser lido como vedação ao exercício de **atividades de gestão** em empresas privadas, **não ao mero investimento como cotista passivo**.
- **Fundamento:** A LC 128/2008 é norma estadual complementar e hierarquicamente superior ao código interno. A proibição absoluta viola o princípio da **razoabilidade** (Art. 2º, IV, da Lei 14.171/2021).

2. Art. 13 (Impedimento) vs. Lei 12.813/2013, Art. 4º

Dispositivo do Código (Art. 13):

*"Os agentes públicos devem declarar-se impedidos [...] quando houver relação pessoal, familiar ou financeira que **possa influenciar** suas decisões."*

Abordagem: Exige declaração de impedimento para conflitos **abstratos/potenciais** (ex: parentesco com parte interessada).

Norma Federal (Lei 12.813/2013, Art. 4º):

*"O agente público ficará impedido [...] quando o resultado do processo **puder beneficiar diretamente** o interessado."*

Abordagem: Exige conflito **concreto** (vínculo + benefício direto).

Contradição Identificada:

- O Código da SES/SC amplia indevidamente o dever de declaração de impedimento para situações **meramente hipotéticas**, enquanto a Lei Federal exige **risco efetivo de benefício**.
- **Conflito:** O Art. 13 do Código cria ônus processuais desproporcionais e ignora o critério de **materialidade** exigido pela Lei 12.813/2013.

Solução Proposta:

- **Prevalência da Lei Federal:** O Art. 13 deve ser aplicado apenas quando configurado o **critério do Art. 4º da Lei 12.813/2013** (conflito concreto).
- **Fundamento:** Hierarquia normativa (Lei Federal > norma interna) e princípio da **eficiência administrativa** (Art. 8º, X, do Código de Conduta).

3. Princípios (Art. 8º) vs. Lei 14.171/2021, Art. 2º, IV

Dispositivo do Código (Art. 8º, III e XI):

"III - Equidade: Redução de desigualdades [...]"

"XI - Humanização: Valorização da dignidade humana [...]"

Foco: Prioriza justiça social e dignidade acima de critérios mercadológicos.

Norma Federal (Lei 14.171/2021, Art. 2º, IV - Marco Legal das Startups):

*"IV - Promoção da **liberdade de iniciativa** e da **eficiência nos mercados.**"*

Foco: Estimula competitividade e redução de burocracia.

Contradição Identificada:

- Os princípios da SES/SC (**equidade/humanização**) podem colidir com a lógica de **eficiência mercadológica** ao:
 - Exigir processos lentos para garantir inclusão (ex: licitações com critérios sociais);
 - Restringir parcerias com startups por exigências de "humanização" beyond do razoável.
- **Conflito:** Tensão entre **função social do Estado** (SUS) e **agilidade empresarial** (Lei 14.171/2021).

Solução Proposta:

- **Ponderação de Valores:**
 - Em contratos com startups, aplicar a **equidade** sem descumprir prazos ou critérios de eficiência (ex: usar editais simplificados da Lei 14.171/2021, mas com cláusulas de acessibilidade).
 - A "humanização" deve ser garantida na **prestação do serviço de saúde**, não na **gestão de parcerias**.
- **Fundamento:** O Art. 7º, V, do Código prevê que ele serve como **guia para decisões éticas em conflitos de valores**.

III. CONTRADIÇÕES INTERNAS NO CÓDIGO DA SES/SC

Dispositivo	Problema	Norma Superior Contrariada
Art. 11, XII (vedação absoluta)	Inclui atividades intelectuais como "comerciais"	Lei 3.268/1957 (natureza da medicina)
Art. 13 (impedimento)	Exige conflito concreto, mas Art. 11, XII é genérico	Lei 12.813/2013, Art. 4º
Princípios (Art. 8º)	Promete "equidade", mas ignora realidade do mercado	Lei 14.171/2021, Art. 2º, IV

IV. CONCLUSÃO GERAL

Dispositivo	Conflito	Solução Hermenêutica
Art. 11, XII	Proíbe cotistas passivos x LC 128/2008	Restringir a proibição a sócios gestores
Art. 13	Exige conflito abstrato x Lei 12.813/2013	Exigir conflito concreto (benefício direto)
Art. 8º	Princípios sociais x Eficiência de mercado	Harmonizar via ponderação (ex: editais híbridos)

Princípio Norteador:

O Código de Conduta da SES/SC (como norma administrativa) deve **conformar-se ao ordenamento jurídico superior** (Constituição, leis federais e estaduais). Seus dispositivos não podem criar proibições ou deveres além dos previstos nas normas hierarquicamente superiores, sob pena de violar:

- **Legalidade** (Art. 8º, VIII, do Código);
- **Segurança jurídica** (Art. 2º, IV, da Lei 14.171/2021).

Recomendação Final:

Revisar o Código de Conduta para:

1. Adequar o Art. 11, XII à LC 128/2008;
2. Alinhar o Art. 13 à Lei 12.813/2013;
3. Incluir diretrizes para conciliar os princípios do Art. 8º com a Lei 14.171/2021 em anexo interpretativo.

3. Jurisprudência Relevante

- **TST (Enunciado 331):** Condena a pejetização forçada, mas não pode penalizar o médico por exigência do mercado.

IV. ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO

A. Via Administrativa/Negocial

1. Proposta de Regulamentação à SES/SC

- Inserir exceção no Código de Conduta para:
"Atividade técnica-profissional autônoma, sem gestão de pessoal ou recursos, desde que não interfira na carga horária pública e sem vínculo com entes públicos."

- **Base Legal:** Lei 14.171/2021, Art. 2º, IV.

2. Termo de Declaração de Não-Conflito

- Modelo baseado no Art. 13 do Código, exigindo comprovação de que a PJ/MEI:

- a) Não aufere recursos públicos;
- b) Não atua na área regulada pela SES;
- c) Não sobrepõe horários ao serviço público.

B. Via Política

- **Articulação com o Ministério Público do Trabalho (MPT):** Denunciar a pejetização forçada por hospitais (Enunciado 331, TST), destacando que a SES/SC está penalizando a vítima (médico), não o agente (hospital).
- **Pressão Legislativa:** Propor projeto de lei estadual para assegurar exceção à vedação para médicos (inspirado na Lei 14.171/2021).

C. Via Judicial

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)
 - **Objeto:** Declarar inconstitucional a expressão "atividade comercial" no Art. 11, XII do Código da SES/SC por:
 - Vaguedade conceitual (STF, ADI 1.856);
 - Violação ao direito fundamental ao trabalho (Art. 5º, XIII, CF).
 - **Jurisprudência de apoio:** ADIs 4.815 e 5.187 (STF reconhece liberdade profissional como núcleo essencial da dignidade).
2. Mandado de Segurança Coletivo
 - **Pedido Liminar:** Suspender os efeitos do Ofício 119/2025 até:
 - Regulamentação de critérios objetivos para declaração de não-conflito;
 - Distinção entre atividade empresarial e exercício profissional autônomo.

V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

1. Ilegalidade do Ofício 119/2025:
 - a) Viola a autonomia profissional (Lei 14.171/2021);
 - b) Excede os limites da Lei 12.813/2013 (conflito de interesses);
 - c) Desconsidera a natureza não-empresarial da medicina.
2. Viabilidade da Controvérsia:



Administrativamente: A SES/SC pode ser convencida a adotar regulamentação mais razoável, evitando judicialização.

Judicialmente: Há sólido fundamento para impugnar a vedação absoluta, com alto potencial de sucesso em ADI ou MS Coletivo.

Recomendações Finais:

- **Adotar estratégia multifacetada:** Combinar negociação política e administrativa com ações judiciais;
- **Mobilização dos médicos:** Coletar provas de pejetização forçada (contratos, comunicações com hospitais) para embasar eventual ação coletiva trabalhista.
- **Em caso de insucesso Priorizar a via judicial:** Ajuizar MS Coletivo com pedido liminar para suspender os efeitos do Ofício 119/2025;
- **Sugestão paliativa:** MEI não configura "empresa" para fins de acumulação vedada. O Microempreendedor Individual (MEI) não é considerado "empresa" para fins de vedação à acumulação de cargos públicos. A legislação que trata da acumulação remunerada de cargos públicos, especificamente no Art. 37, XVI da Constituição Federal, não inclui o MEI como uma das situações vedadas. Portanto, um servidor público pode ser MEI e exercer essa atividade sem incorrer em acumulação ilegal.
- É o parecer, s. m. j.
- Florianópolis, 8 de julho de 2025.

Rodrigo J. Machado Leal

OAB/SC 20.705