



**PARECER Nº 341/2025 - SES/COJUR/CONS**

Processo: SES 165004/2025

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ART. 11, INCISO XII, DO CÓDIGO DE CONDUTA DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. VEDAÇÃO AOS SERVIDORES DA SES DE PARTICIPAR DA GERÊNCIA OU ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA OU SOCIEDADE CIVIL, INCLUSIVE NO EXERCÍCIO DE ATIVIDADE COMERCIAL, COMO ACIONISTA, COTISTA OU COMANDITÁRIO. VEDAÇÃO NÃO POSSUI CARÁTER ABSOLUTO. EXISTÊNCIA DE COMPLEMENTARIEDADE NORMATIVA ENTRE DISPOSITIVOS QUE REGEM A CONDUTA DOS AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. HERMENÊUTICA JURÍDICA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. COMPATIBILIDADE ENTRE A FUNÇÃO PÚBLICA E A ATIVIDADE PRIVADA, DESDE QUE PRESERVADOS OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E QUE NÃO OCORRA CONFLITO DE INTERESSES. PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

## 1. RELATÓRIO

Cuida-se de consulta encaminhada a esta Consultoria Jurídica por meio do Ofício n. 102/2025, da Corregedoria (COGER), que **remete** questionamento formulado pelo Sindicato dos Médicos do Estado de Santa Catarina, constante do Ofício n. 027/2025, no qual se solicita manifestação acerca da Portaria n. 291/SES/COGER, de 19 de fevereiro de 2025, que aprovou o Código de Conduta da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina (SES/SC).

A controvérsia reside, especificamente, na **vedação à atuação de servidores médicos da SES/SC como microempreendedores individuais (MEI) ou pessoas jurídicas (PJ)**, conforme no art. 11, inciso XII, do referido Código, sob alegação de que tal restrição encontra-se em desconformidade com a legislação.

Diante disso, busca-se analisar se a norma infralegal em questão extrapola os limites fixados pelas normas hierarquicamente superiores, notadamente a Constituição Federal, a legislação federal que trata de conflito de interesses, regime de contratação de



peças jurídicas e atividades permitidas a microempreendedores individuais, bem como o regime jurídico previsto nas leis estaduais aplicáveis aos servidores públicos do Estado de Santa Catarina.

## **2. ANÁLISE JURÍDICA**

O Código de Conduta da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina estabelece, em seu art. 11, inciso XII, importante restrição à atuação dos agentes públicos no setor privado, visando resguardar a integridade da função pública e prevenir potenciais conflitos de interesses, vejamos:

Art. 11. Aos agentes públicos da SES/SC, em consonância com a Lei Complementar nº 323, de março de 2006, é proibido:

XII - Participar da gerência ou administração de empresa privada ou sociedade civil, salvo nos casos de participação em conselhos de administração ou fiscalização de empresas ou entidades nas quais o Estado detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social, sendo vedado o exercício de atividade comercial na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

Tal previsão normativa está em conformidade redacional com a legislação estadual vigente, em especial com a Lei Complementar Estadual n. 323/2006, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da Secretaria de Estado da Saúde. O seu art. 30, inciso XII está assim redigido:

Art. 30. Ao servidor é proibido:

XII - participar de gerência ou administração de empresa privada, sociedade civil, salvo a participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, participação do capital social, sendo-lhe vedado exercer o comércio na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

No entanto, não se pode desconsiderar que no art. 137, inciso II, item 7, da Lei Estadual n. 6.745/1985 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado), apresenta um critério condicionante para que a conduta configure infração disciplinar punível com demissão simples, vejamos:

Art. 137. São infrações disciplinares, entre outras definidas nesta Lei:

II - puníveis com demissão simples:

7 - participar da administração de empresa privada, se, pela natureza do cargo exercido ou pelas características da empresa, **esta puder de qualquer forma beneficiar-se do fato em prejuízo de suas congêneres ou do fisco**; (grifou-se).



A redação do dispositivo demonstra que não se trata de uma vedação absoluta, mas, sim, de uma restrição condicionada à existência de risco concreto de utilização da função pública para obtenção de vantagem indevida por parte da empresa privada, em detrimento de concorrentes ou da Fazenda Pública. Assim, a infração disciplinar somente se caracteriza quando houver nexo de causalidade entre a posição funcional do servidor e o favorecimento indevido à atividade empresarial privada.

Diante disso, verifica-se a existência de **complementariedade normativa entre os dispositivos**, em conformidade com a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, na medida em que a norma contida no art. 30, XII, da Lei Complementar Estadual n. 323/2006 e art. 11, inciso XII, do Código de Conduta da SES/SC, encontra reforço interpretativo no art. 137, inciso II, item 7, da Lei Estadual n. 6.745/1985, que disciplina as condutas dos agentes públicos estaduais de forma ampla, convergindo para a proteção do interesse público e na preservação da moralidade administrativa.

Esse cenário reflete uma **coerência sistêmica** exigida do ordenamento jurídico, porquanto, conforme a doutrina expõe, no contexto sistêmico “as dúvidas que a reclamam manifestam-se quando o significado *prima facie* de um texto normativo resulta inconsistente ou incoerente em presença de outro ou outros textos normativos do sistema jurídico no qual o primeiro se encontra inserido”<sup>1</sup>.

No mais, vale destacar o princípio da igualdade ou isonomia, consagrado no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que “*todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*”, assegurando tratamento igualitário entre os cidadãos, o que se estende aos agentes públicos. Tal princípio não implica tratar todos de forma idêntica, mas, sim, de maneira equitativa, levando-se em consideração as peculiaridades de cada situação.

No contexto da Administração Pública, o princípio da isonomia exige que as regras e restrições impostas aos agentes públicos observem critérios racionais e proporcionais, evitando discriminações arbitrárias entre servidores de diferentes Poderes ou órgãos, especialmente quando se trata de condutas com conteúdo ético e disciplinar.

Nesse sentido, leciona Diógenes Gasparini:

[...] todos os iguais em face a lei também o são perante a Administração Pública. Todos, portanto, têm o direito de receber da Administração Pública o mesmo tratamento, se iguais. Se iguais, nada pode discriminá-los. Impõe-se aos iguais, por esse princípio, um tratamento impessoal, igualitário ou

<sup>1</sup> GRAU, Eros. **Por que tenho medo dos juízes**: a interpretação/aplicação do direito e dos princípios, 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2014, p. 34.



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE**  
**GABINETE DO SECRETÁRIO**  
**CONSULTORIA JURÍDICO**

isonômico. É princípio que norteia, sob pena de ilegalidade, não só a Administração Pública, direta e indireta, como a fundacional, nos seus vários comportamentos<sup>2</sup>.

No caso em apreço, a vedação à atuação de agentes públicos na administração de empresas privadas tem como objetivo principal evitar o conflito de interesses e a utilização da função pública para obtenção de vantagens indevidas. Assim, para o adequado funcionamento dessa relação, é imprescindível buscar equilíbrio harmonioso entre os interesses do Estado, enquanto empregador, e do agente público, na sua condição de cidadão. Embora o agente público possa exercer atividades privadas em sua esfera particular, deve-se prevenir qualquer situação em que seus interesses pessoais possam conflitar com os interesses públicos representados pelo Estado.

Nesse diapasão, disserta Marçal Justen Filho:

Se as características do cargo e da atividade privada forem compatíveis entre si, poderá admitir-se a acumulação do seu desempenho. Mas deverá, sempre, dar preferência ao cargo público. Isso significa que o sujeito deverá respeitar as regras pertinentes ao desempenho do cargo, dedicando-se à atividade privada fora das repartições e dos horários próprios da função pública. A atividade privada apenas será admitida se não acarretar prejuízo à atividade própria do cargo público<sup>3</sup>.

No mesmo sentido, preconiza o art. 8º, inciso V, da Lei n. 12.813/2013, que trata sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal:

Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:

V - autorizar o ocupante de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal a exercer atividade privada, **quando verificada a inexistência de conflito de interesses ou sua irrelevância**; (grifou-se).

A definição de conflito de interesses, inclusive, está prevista no art. 3º, inciso I, do mesmo diploma legal:

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública;

Embora os referidos artigos se apliquem aos servidores do Executivo federal,

<sup>2</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed.. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 14.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 783.



seus conteúdos guardam consonância com os dispositivos anteriormente mencionados, possibilitando interpretação conjunta, sistêmica e analógica. Assim, levando em consideração a isonomia entre os agentes públicos, não se admite presumir, de forma genérica, a incompatibilidade entre a função pública e a atividade privada, devendo-se avaliar, em cada caso concreto, a existência de conflito de interesses.

Sob essa ótica, aplicar o princípio da isonomia implica reconhecer que agentes de diferentes Poderes ou carreiras não devem receber tratamento normativo discriminatório sem justificativa razoável, especialmente quando exercem funções de igual natureza e responsabilidade.

Se determinado agente público pode participar da administração de empresa privada sem que isso implique prejuízo ao interesse público ou risco de obtenção de vantagem indevida, essa possibilidade deve ser estendida a outros agentes em situações equivalentes, respeitando-se o equilíbrio entre a proteção da coisa pública e os direitos individuais do servidor.

Assim, entende-se que a interpretação sistemática e principiológica das normas de conduta e ética no serviço público — em especial do art. 11, inciso XII, do Código de Conduta da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina, objeto da presente análise — deve assegurar tratamento equitativo entre os agentes dos Poderes Públicos, permitindo a compatibilização entre a função pública e a atividade privada sempre que tal acumulação não comprometer os princípios constitucionais e não caracterizar conflito de interesses.

A interpretação que se faz é que a vedação de “exercer o comércio na qualidade de acionista, cotista ou comanditário”, como “participar de gerência ou administração de empresa privada” deve ser lida em consonância com o sistema jurídico, com o complemento ou condicionante estatuído pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina, categoria funcional (servidores públicos civis) que alcançam os servidores da Secretaria de Estado da Saúde.

É regra de hermenêutica que a interpretação das normas não pode levar ao absurdo, vale dizer, o direito deve ser interpretado “inteligentemente, não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis”<sup>4</sup>. Ainda, colhe-se da doutrina:

Golding, por exemplo, entende a “*reductio ad absurdum* prática” como o argumento segundo o qual “se uma dada regra, juízo, ou decisão levar a consequências inaceitáveis, então a regra, juízo ou decisão deve ser rejeitada” (GOLDING, 2001, p. 38). E Alexy, em sua famosa Teoria da

<sup>4</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**, 6ª ed., Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1.957, p. 210.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE  
GABINETE DO SECRETÁRIO  
CONSULTORIA JURÍDICO**

Argumentação Jurídica, a descreve como um argumento empregado para “fundamentar a tese de que uma interpretação específica (I) de uma regra (R) através do uso semântico (W) é inadmissível” sob o fundamento de que esse uso “levaria a resultados inaceitáveis, sem sentido ou incompreensíveis” (ALEXY, 1989, p. 283)<sup>5</sup>.

A jurisprudência, igualmente, assim se expressa, no sentido de que "nos termos dos princípios da hermenêutica jurídica, nenhuma interpretação da lei pode conduzir ao absurdo"<sup>6</sup>.

No contexto apresentado, exemplificadamente, a aplicação irrestrita do art. 30, XII, da LCE 323/2006 levaria ao absurdo de vedar, por exemplo, a aplicação de recursos em bolsa de valores, o que tornaria o servidor da SES acionista. Impediria, igualmente, a realização de atos empresariais totalmente não relacionados às atividades públicas, como, por exemplo, a abertura de uma loja de floricultura. Impediria, ainda, o exercício de atividade médica por meio de empresas formalmente constituídas e gerenciadas/administradas por médicos servidores públicos em consultórios particulares, desde que inexistente conflito de interesses ou prejuízo à atividade pública, que é a primacial.

Por fim, o raciocínio jurídico até então sustentado também contou com a interpretação histórica, sobre a *mens legislatoris*, tendo sido diligenciado à Assembleia Legislativa do Estado o projeto de lei que originou a LCE 323/2006 (cópia juntada aos autos). Da análise realizada não se evidenciou quaisquer manifestações ou fundamentos a respeito da redação do art. 30, inciso XII. Tal constatação comprova que nem o legislador, nem mesmo o proponente do projeto – o Governador –, contextualizaram sobre a razão jurídica da disciplina retratada no referido preceptivo legal, o que poderia auxiliar no estabelecimento de diferenciações ou tratamento desigual entre os servidores públicos que, como ressaltado, não pode ser admitido.

### **3. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica entende que a vedação prevista no art. 11, inciso XII, do Código de Conduta da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina não possui caráter absoluto, devendo ser interpretada de forma sistemática, em consonância com os atos normativos que regem a conduta dos agentes públicos estaduais e federais, bem como com o princípio da isonomia.

---

<sup>5</sup> BUSTAMANTE, Thomas. O argumento *ad absurdum* na interpretação do direito: seus usos e significado normativo, *In*, **Revista de Informação Legislativa**, ano 49, n. 196, out./dez. 2012, p. 9.

<sup>6</sup> HC n. 302.915/RS, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 10/5/2016, DJe de 20/5/2016.



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE  
GABINETE DO SECRETÁRIO  
CONSULTORIA JURÍDICO**

Admite-se, assim, a compatibilização entre a função pública e a atividade privada sempre que não houver prejuízo aos princípios constitucionais nem configuração de conflito de interesses, nos termos disciplinados para todos os servidores públicos do Estado de Santa Catarina, conforme art. 137, inciso II, item 7, da Lei Estadual n. 6.745/1985, assegurando a proteção do interesse público e a preservação da moralidade administrativa.

Por fim, ressalta-se que o presente Parecer não possui natureza de Parecer Referencial, de modo que as situações concretas que suscitarem dúvida jurídica deverão ser encaminhadas à COJUR, a fim de que se possa realizar análise individualizada.

É o parecer.

Florianópolis, (data da assinatura digital).

**WEBER LUIZ DE OLIVEIRA**  
Procurador do Estado  
Consultor Jurídico da SES



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **H469CO9N**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**WEBER LUIZ DE OLIVEIRA** (CPF: 267.XXX.578-XX) em 21/08/2025 às 16:06:28

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:16:38 e válido até 13/07/2118 - 15:16:38.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0VTXzcwNTIfMDAxNjUwMDRfMTY2NDIzXzlwMjVfSDQ2OUNPOU4=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SES 00165004/2025** e o código **H469CO9N** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.