

Atividade docente de servidor no setor privado e como MEI

Autor(a): Leandro Sarai

Publicado em: 29 de junho de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/leandro-sarai/atividade-docente-de-servidor-no-setor-privado-e-como-mei>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-jun-29/atividade-docente-de-servidor-publico-na-iniciativa-privada-e-inscricao-como-mei-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/leandro-sarai/atividade-docente-de-servidor-no-setor-privado-e-como-mei#ep-ae0684a3

Resumo

Nota Técnica nº 1179/2019/CGUNE/CRG foi além e concluiu que servidores públicos federais em geral não poderiam constituir MEI

Texto integral

Magnific Ao servidor público federal, o artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, proíbe “participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário”. Segundo o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, a proibição do exercício de atos de comércio abrangeria toda atividade empresarial, ainda que individual [1] . A Nota Técnica nº 1179/2019/CGUNE/CRG foi além e concluiu que servidores públicos federais em geral não poderiam constituir microempreendedor individual. No caso examinado, o servidor pretendia prestar serviços de instrutoria. Para a CGU, como o MEI serviria à formalização de atividade empresarial, sua constituição por servidor público incidiria, em tese, na vedação do artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112, de 1990. A CGU consolidou entendimento restritivo no Enunciado nº 26/2020 da Comissão de Coordenação de Correição, segundo o qual esse dispositivo legal também incidiria no exercício individual da atividade empresarial. A Nota Técnica nº 2908/2022/CGUNE/CRG, por outro lado, admitiu que o simples registro como MEI não bastaria para impedir a contratação temporária de recenseador, reafirmando que a infração exige habitualidade. O Enunciado CGU nº 9 também esclarece que a infração do inciso X do artigo 117 da Lei nº 8.112, de 1990, exige atuação fática e reiterada como gerente ou administrador de sociedade privada. Essa exigência de habitualidade é compatível com a Portaria Normativa nº 6, de 15 de junho de 2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas, especialmente quanto à atuação efetiva, direta, habitual e com poder de mando na gerência ou administração de sociedade privada. A questão, contudo, não é saber se o servidor pode exercer atividade privada sem controle. Exigência de dedicação exclusiva para determinados cargos, existência de conflito de interesses ou, por qualquer razão, prejuízo às funções públicas continuam juridicamente relevantes. O ponto é mais preciso: saber se a formalização tributária da docência autônoma como MEI transforma, por si só, uma atividade materialmente lícita em infração disciplinar. Para responder, é preciso separar três planos frequentemente confundidos: a natureza material da atividade exercida; o alcance da norma

disciplinar sancionadora; e o regime tributário escolhido para formalizar a prestação do serviço. Nem toda atividade econômica privada é ato de comércio. Ato de comércio não é sinônimo de atividade empresarial, conforme demonstra o resgate histórico. O Regulamento nº 737, de 25 de novembro de 1850, ao disciplinar o processo comercial, enumerava os atos então considerados mercancia: compra e venda ou troca de bens móveis ou semoventes para revenda ou locação de uso, operações de câmbio, banco e corretagem, empresas de fábrica, comissão, depósito, transporte, seguros e contratos ligados ao comércio marítimo. Se, nessa época, alguém exercesse docência na iniciativa privada no regime autônomo, essa atividade estaria enquadrada no artigo 1.216 do Código Civil de então, na figura da locação de serviço. O Código Civil de 2002 incorporou a teoria da empresa, mas a legislação brasileira ainda distingue nitidamente atividades industriais, comerciais e de serviços. Basta ver a legislação tributária. Segundo a teoria da empresa, não é a atividade em si que caracteriza a empresa, mas principalmente a forma de sua organização, como se extrai do artigo 966 do Código Civil. Essa forma de organização não se confunde com a eventual forma societária adotada pelo indivíduo. Além disso, o parágrafo único desse mesmo dispositivo esclarece que atividades intelectuais, como a de docência, em regra, não são consideradas atividades empresariais. Mesmo quando essa atividade é organizada como empresa, não há ainda confusão entre tal atividade e aquelas consideradas efetivos atos de comércio. Essa distinção tem relevância porque a Lei nº 8.112, de 1990, não foi alterada, de modo que a referência à atividade comercial prevista no inciso X do artigo 117 não pode ser estendida automaticamente para abranger toda e qualquer atividade empresarial. Ocorre que, se o objetivo desse dispositivo é impedir que a atividade privada prejudique o exercício das funções públicas do servidor, por que a vedação não abarcaria outras atividades? Alcance da tipicidade do inciso X do artigo 117 da Lei nº 8.112, de 1990. É evidente que o exercício de qualquer atividade privada por servidor pode, em caso de abuso, prejudicar a função pública. O ponto é que, no inciso X do artigo 117, o legislador presumiu esse risco no comércio, não em toda prestação de serviço. Na docência, sobretudo quando contratada por escopo ou exercida em horário compatível, a análise deve recair sobre o prejuízo concreto, a incompatibilidade funcional ou o conflito de interesses. A própria Constituição admite, no artigo 37, inciso XVI, a acumulação de cargo de professor com outro cargo público, nos termos ali previstos. Isso reforça que a docência não carrega, por natureza, a mesma presunção de incompatibilidade historicamente associada ao comércio. Normas restritivas, sobretudo sancionadoras, devem ser interpretadas estritamente. A legalidade sancionadora, projetada no artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição e no artigo 1º do Código Penal, impede que infrações sejam criadas por analogia ou interpretação extensiva. No direito administrativo disciplinar, essa contenção é expressão direta do artigo 5º, inciso II, e do artigo 37, caput, da Constituição [2]. Embora possa parecer à primeira vista incoerente vedar o exercício do comércio e não vedar outras atividades econômicas aos servidores públicos, essa incoerência, mesmo que existente, não autorizaria a administração a criar infração sem lei. A solução, se necessária, seria legislativa, não administrativa. Mas, no caso, a incoerência é superada pelo inciso XVIII do artigo 117 da Lei nº 8.112, de 1990, que veda atividades incompatíveis com o exercício da função pública. A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, por sua vez, disciplina o conflito de interesses. E existem regimes de dedicação exclusiva para determinados cargos. Em suma, à exceção dessas hipóteses, que podem prejudicar o exercício das funções públicas, a atividade privada é permitida, notadamente a docência. Aliás, se toda atividade privada fosse vedada, não haveria sentido a exigência contida na Lei nº 12.813, de 2013, de comunicação ao órgão de ética para exame de conflito de interesses. Resta, porém, analisar uma última questão. Esclareceu-se que a atividade docente, em regra, não caracteriza atividade empresarial. Contudo,

quando o indivíduo constitui MEI para esse fim, não estaria pressuposto que essa atividade teria sido organizada como empresa? Formalização tributária não altera, por si só, a natureza material da atividade. Do ponto de vista tributário, a atividade permanece situada no campo da tributação sobre serviços, seja pelo ISSQN da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, seja, no período de transição da reforma tributária, pelo regime IBS/CBS instituído pela Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Isso, porém, não significa submissão obrigatória a um único regime fiscal. A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, admite o Simples Nacional para microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive sociedades simples, conforme seu artigo 3º. Se o professor atua individualmente, ele poderá instituir pessoa jurídica e, conforme o caso, assumir a forma de sociedade simples (artigo 982 do Código Civil), inclusive como sociedade limitada unipessoal, nos termos do artigo 1.052, § 2º, do Código Civil, sem que isso transforme automaticamente a atividade intelectual em atividade empresarial. O Direito Tributário admite escolhas legítimas de regime: no IRPF, entre modelo completo e simplificado; para pessoas jurídicas, entre lucro real, lucro presumido e Simples, quando preenchidos os requisitos legais. A escolha do regime fiscal não altera, por si só, a natureza material da atividade exercida. O artigo 17 da Lei Complementar nº 123, de 2006, não estabelece atualmente vedação geral às atividades intelectuais; o artigo 18 disciplina a tributação de serviços, inclusive de ensino; o artigo 18-A trata especificamente do MEI; e, principalmente, o artigo 3º dessa Lei Complementar prevê que as sociedades simples também podem recolher seus tributos no regime do Simples e, como se sabe, sociedades simples são justamente aquelas que não exercem atividade empresarial. Se na prática a atividade concreta é a mesma, isto é, o exercício da docência, não faz sentido que uma forma de exercício seja considerada lícita e outra, proibida, apenas por causa do enquadramento tributário. Assim, a inscrição formal do servidor como MEI, quando voltada ao exercício de atividade docente autônoma, não deveria ser tratada automaticamente como infração ao artigo 117, inciso X, da Lei nº 8.112, de 1990. A análise juridicamente adequada deve recair sobre a natureza material da atividade e seus efeitos concretos: violação de eventual norma de dedicação exclusiva, conflito de interesses ou, por qualquer outro motivo, efetivo prejuízo ao serviço público. Fora dessas hipóteses, a formalização tributária não pode ampliar norma administrativa sancionadora. O controle disciplinar deve incidir sobre o modo concreto de exercício da atividade privada, e não sobre a simples escolha do regime fiscal utilizado para documentar e tributar a prestação do serviço. Enfim, nem todo MEI exerce atividade empresarial. Nem toda atividade empresarial corresponde ao exercício do comércio. Obviamente, considerando as orientações do órgão de controle do Executivo, antes de um servidor federal pretender eventual inscrição como MEI, é recomendável consultar esse órgão quanto à possibilidade do exercício da atividade com essa formalização. * O texto representa opinião acadêmica pessoal dos autores, não tendo relação com a posição das instituições com as quais mantêm vínculos. [1] BRASIL, Controladoria-Geral Da União. Manual de processo administrativo disciplinar. Brasília: CGU, 2025, p. 239-244. [2] CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. Manual de direito administrativo. 5. ed. Leme, SP: Mizuno, 2026, p. 148 e 394.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SARAI, Leandro. Atividade docente de servidor no setor privado e como MEI. *conjur_import*, 29 jun. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-jun-29/atividade-docente-de-servidor-publico-na-iniciativa-privada-e-inscricao-como-mei-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/leandro-sarai/atividade-docente-de-servidor-no-setor-privado-e-como-mei>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Sarai, L. (2026, June 29). Atividade docente de servidor no setor privado e como MEI. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-jun-29/atividade-docente-de-servidor-publico-na-iniciativa-privada-e-inscricao-como-mei-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SARAI, Leandro. 2026. “Atividade docente de servidor no setor privado e como MEI.” **conjur_import**, June 29. <https://conjur.com.br/2026-jun-29/atividade-docente-de-servidor-publico-na-iniciativa-privada-e-inscricao-como-mei-2>

BibTeX

```
@article{leandro-sarai-atividade-docente-de-servidor-no-setor-p-2026,  
  author = {Sarai, Leandro},  
  title = {Atividade docente de servidor no setor privado e como MEI},  
  journal = {conjur_import},  
  year = {2026},  
  url = {https://conjur.com.br/2026-jun-29/atividade-docente-de-servidor-publico-na-iniciativa-privada-e-inscricao-como-mei-2},  
  urldate = {2026-06-29}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/leandro-sarai/atividade-docente-de-servidor-no-setor-privado-e-como-mei>

PDF gerado em 2026-09-30 18:34 UTC