

Revista da

CCGU

ANO III - Nº 5
Dezembro/2008
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

**CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR**

The image shows a large, modern building with a glass facade, identified as the Controladoria-Geral da União in Paraná. The building is viewed from a low angle, looking up. Overlaid on the image is a semi-transparent grid and a circular graphic. The circular graphic contains a globe in the center, surrounded by a map of Brazil, and is further enclosed by concentric circles and lines, suggesting a technical or analytical theme.

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Dezembro/2008

Jorge Hage
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, a opinião da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008.

138 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Controle interno nos municípios: constrangimentos
e conseqüências10

Adailton Amaral Barbosa Leite

O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho
administrativo local22

Victor Leal Santana

Controle Social: transparência das políticas públicas
e fomento ao exercício de cidadania28

Lenise Barcellos de Mello Secchin

Os servidores públicos federais e a gestão de
sociedades privadas46

Carlos Higino Ribeiro de Alencar

Corrupção e economia informal56

Fábio Alvim Klein

O combate à corrupção em redes interorganizacionais:
um estudo da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
e à Lavagem de Dinheiro70

Leonino Gomes Rocha

A percepção da corrupção entre universitários.....83

*Rita de Cássia Biason, Ana Flávia Bonachini, Ivan Boscarol,
Lídia Paula Mendes da Costa e Vítor Zanardi Pires*

Legislação

Atos normativos.....92

Legislação em destaque.....95

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos..... 130

Julgados recentes de Tribunais..... 135

Jurisprudência em destaque 137

Os servidores públicos federais e a gestão de sociedades privadas

Carlos Hígino Ribeiro de Alencar, bacharel em Economia pela USP e em Direito pela UFC, mestrando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), corregedor-geral adjunto da CGU

1. Introdução

A recente Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, alterou mais uma vez o inciso X do art. 117 do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, que trata da proibição da participação destes servidores como administradores de sociedades privadas. O presente artigo busca analisar, brevemente, o significado desta mudança, o histórico das alterações promovidas e o conteúdo desta vedação.

É importante destacar que a participação de servidores como administradores de sociedades privadas é uma infração considerada extremamente grave pelo estatuto, visto que implica demissão do servidor, de acordo com o art. 132, XIII, da Lei nº 8.112, de 1990. Assim, o debate quanto ao alcance e ao significado da referida norma assume especial relevância quando se verifica que, no âmbito da Administração Pública Federal, as interpretações têm sido as mais diversas possíveis e que têm sido frequentes os casos de incidência em tal infração.

2. Histórico da proibição

Dentre as condutas vedadas ao servidor público federal, nenhuma sofreu mais alterações do que a gestão de sociedades privadas. No quadro ao lado, verifica-se que a atual redação já é a quarta desde a promulgação da Lei nº 8.112, em 11 de dezembro de 1990.

Dentre as condutas vedadas ao servidor público federal, nenhuma sofreu mais alterações do que a gestão de sociedades privadas.

Vale ressaltar que tal proibição não representou inovação do legislador de 1990. Ela já constava no art. 195, VII, do estatuto anterior, a Lei nº 1.711, de 1952, bem como em outras normas precedentes. Todavia, a frequência de mudanças, após a implementação do novo regime estatutário, sem alteração significativa de direcionamento – visto que a intenção do legislador tem

indicado no sentido da permanência da proibição –, demonstra claramente a dificuldade de delimitar os contornos que se espera desta regra. Extrai-se um certo desconforto da norma, quando esta prevê que deverá ser expulso da Administração tanto um servidor que pratica o comércio de forma individual, eventual e fora de seu horário de trabalho, como aquele que utiliza a

máquina pública para auferir ganhos para sua empresa.

Conforme se buscará demonstrar ao final, as alterações não têm enfrentado frontalmente as razões para tal proibição, o que tem gerado a necessidade de explicitação de novas exceções, que implicaram as modificações mencionadas. Nesse sentido,

Quadro 1. Alterações na proibição de gestão de sociedades privadas pelo servidor

Diploma legal	Data	Redação
		Art. 117. Ao servidor é proibido:
Lei nº 8.112 – redação original	11.12.1990	X - participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
Medida Provisória nº 2.225-45	04.09.2001	X - 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 a União detenha, direta ou indiretamente, participação do capital social, sendo-lhe vedado exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
Lei nº 11.094	13.01.2005	X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, salvo a 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 exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
Lei nº 11.784	22.09.2008	X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; [...] 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.

é possível que, no futuro, novas mudanças sejam necessárias.

3. Necessidade de fim econômico e de efetiva participação na gestão

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a vedação atinge o exercício da gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada. O termo sociedade possui uma definição específica, prevista no art. 981 do Código Civil, de conjunto de pessoas que celebram um contrato para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. Assim, fica claro que a participação em sociedades envolve a busca pelo ganho econômico, pelo lucro. Dessa forma, a proibição não abrange a participação de servidor em associações, por exemplo, definidas, pelo art. 53 do mencionado Código, como união de pessoas que se organizam para fins não econômicos.

Além disso, a redação do inciso deixa claro não ser suficiente a demonstração de que o servidor público encontrava-se, no contrato social, estatuto ou perante os órgãos tributários, na condição de gerente ou administrador. Muitos desses instrumentos têm se demonstrado desatualizados e não correspondentes à realidade. Tanto a autoridade competente como a eventual comissão que venha a ser designada deverão buscar provas de que a sociedade possuía atividade e que, de fato, o servidor participou de sua gerência

ou administração, pois tal conduta é, na verdade, a vedada pela lei.

São comuns situações nas quais o servidor já gerenciou empresa privada previamente ao seu ingresso no serviço público, tendo deixado de tomar as providências, quando ingressou na Administração, de encerramento da mencionada sociedade.

Assim, recomenda-se que sejam coletados elementos prévios que confirmem ou refutem as suspeitas iniciais, anteriormente à instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar. Para tal, poderão ser solicitados, ao servidor, esclarecimentos, bem como documentos julgados pertinentes, com o objetivo de fundamentar um correto juízo de admissibilidade que legitime a instauração do processo administrativo disciplinar frente à “necessidade de um mínimo legal que, traduzindo possibilidade de condenação (*fumus boni juris*), se estribem em elementos concretos indicadores de tal viabilidade.”¹

Cumpra destacar, em complemento e na mesma linha do argumento anterior, que não há necessidade de que a sociedade esteja formalmente constituída para que o servidor gerente venha a se enquadrar na conduta vedada. A lei deixa claro que a sociedade poderá ser personificada ou não. Fica claro, dessarte, que a legislação quer impedir a efetiva gerência, mesmo que a sociedade não esteja regular, e não a condição formal con-

1. COSTA, José Armando da. Teoria e prática do processo administrativo disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, 3ª ed., p. 182.

tida em contrato social ou perante órgãos públicos.

4. Relação das sociedades com a Administração Pública

Cumprir destacar, ainda, por ser questão relevante, que é importante a verificação de eventual relacionamento entre a empresa pertencente a servidor público e a Administração Pública. Tal poderá se processar com o levantamento, junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), de pagamentos que tenham sido realizados à empresa ou à sociedade.

Não que esta seja uma questão preliminar à comprovação da gestão privada e nem se deduz, a *contrario sensu*, que a inexistência de pagamentos inibe a imputação do art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990. Entretanto, é recomendada a verificação de atos conexos que podem caracterizar, em tese, diante da análise dos elementos concretos de cada caso, outras irregularidades graves correlatas, previstas na Lei nº 8.112, tais como valimento de cargo (art. 117, IX) ou improbidade administrativa (art. 132, IV).

5. Exceções à proibição do art. 117, X, da Lei nº 8.112

5.1. Participação como acionista, cotista ou comanditário

Dentre as exceções previstas no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990,

a primeira e mais antiga trata da participação do servidor como acionista, cotista ou comanditário, mantida, na última alteração, no próprio corpo do inciso. O acionista, proprietário de parcelas de uma sociedade por ações, possui seus direitos essenciais previstos no art. 109 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976:

Art. 109. Nem o estatuto social nem a assembléia-geral poderão privar o acionista dos direitos de:

- I - participar dos lucros sociais;*
- II - participar do acervo da companhia, em caso de liquidação;*
- III - fiscalizar, na forma prevista nesta Lei, a gestão dos negócios sociais;*
- IV - preferência para a subscrição de ações, partes beneficiárias conversíveis em ações, debêntures conversíveis em ações e bônus de subscrição, observado o disposto nos artigos 171 e 172;*
- V - retirar-se da sociedade nos casos previstos nesta Lei.*

Vale comentar, nesse tocante, que o exercício da fiscalização dos negócios da empresa não se confunde com sua gestão.

O sócio comanditário pertence a espécie de sociedade rara, a sociedade em comandita simples. Por suas próprias características, não pode o sócio comanditário exercer a gestão da empresa, conforme vedação expressa no Código Civil:

Art. 1.047. Sem prejuízo da faculdade de participar das deliberações da sociedade e de lhe

fiscalizar as operações, não pode o comanditário praticar qualquer ato de gestão, nem ter o nome na firma social, sob pena de ficar sujeito às responsabilidades de sócio comanditado.

O cotista é aquele que possui parcelas de capital em sociedades de responsabilidade limitada. Sobre este, são pertinentes e ponderados os comentários de José Armando da Costa²:

Destaque-se, ainda, que os servidores públicos somente ficam fora do proibitivo disciplinar inculcado nesse inciso X do art. 117 da Lei 8.112/90 quando, na condição de acionistas, quotistas e comanditários, não se comprometam com as atividades de administração e gerência de suas respectivas empresas. (...)

Esclareça-se que emergenciais, esporádicas e isoladas providências, tomadas em favor da empresa pelo servidor acionista, não caracterizam o defeso gerenciamento previsto na infração disciplinar em lide. O que pode muito bem ocorrer em pequenas firmas, onde o servidor quotista, detendo a expressiva maioria do capital social, se veja, de repente, de inopino e de forma inesperada, abandonado pelo seu sócio-gerente. (...)

Agregue-se, porém, que essas excepcionais providências so-

mente se justificam quando realizadas fora da jornada de trabalho da repartição, e desde que ocorram dentro do lapso temporal de pequena duração.

5.2. Participação nos conselhos de administração e conselhos fiscais de empresas ou entidades da União e em sociedades cooperativas

A Lei nº 11.784, de 2008, inovou ao deslocar parte do conteúdo do inciso para um parágrafo único do art. 117. Assim deixou o texto mais elegante e compreensível. A primeira exceção, contida no inciso I, do parágrafo único, refere-se à participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha, direta ou indiretamente, participação no capital social. Tal modificação já constava desde 2001, ficando claro que nesses casos o interesse precípua é da Administração, na boa gestão das empresas ou sociedades de que participa. Assim, não poderia o servidor ser punido por receber um encargo da própria Administração, no interesse desta.

Ainda, no inciso I, se encontra também excetuada a participação em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços a seus membros. Tal atividade, sempre de natureza civil, está regulada pelos arts. 982, 1.093 a 1.096 do Código Civil e pela Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Há claro incentivo à participação nesse tipo de so-

2. COSTA, José Armando da. Direito Administrativo Disciplinar. Brasília: Brasília Jurídica, 2004, págs. 389 a 390.

cidade, não vislumbrando a norma tratar-se de atividade que entre em choque com o desempenho do cargo público.

5.3. Servidores afastados integral ou parcialmente

O Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis não faz menção à jornada de trabalho de 40 horas como requisito à proibição da gestão de sociedades privadas. Dessa forma, em princípio, aplicar-se-ia a vedação em debate a qualquer servidor, independente do tempo de trabalho que o mesmo tenha que dedicar a seu cargo.

A inovação de mérito trazida pela Lei nº 11.784, de 2008, foi permitir a administração de sociedades e a prática do comércio pelos servidores que se encontrarem no gozo de licença para trato de interesses particulares, desde que tal atividade não represente conflito de interesses.

Entretanto, há de se considerar que a Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001 – que instituiu, no âmbito do Poder Executivo da União, o Programa de Desligamento Voluntário - PDV, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo em pecúnia – excluiu expressamente da vedação prevista no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990, aqueles servidores que optassem pela redução de jornada e pela licença incentivada. *In verbis*:

Seção II

Incentivos à Jornada de Trabalho Reduzida com Remuneração Proporcional

Art. 17. O servidor poderá, durante o período em que estiver submetido à jornada reduzida, exercer o comércio e participar de gerência, administração ou de conselhos fiscal ou de administração de sociedades mercantis ou civis, desde que haja compatibilidade de horário com o exercício do cargo.

§ 1º A prerrogativa de que trata o caput deste artigo não se aplica ao servidor que acumule cargo de Professor com outro técnico relacionado nos incisos I a VI do caput do art. 3º ou no § 2º do mesmo artigo.

§ 2º Aos servidores de que trata o caput deste artigo aplicam-se as disposições contidas no art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, à exceção da proibição contida em seu inciso X.

Seção III

Incentivos à Licença sem Remuneração

Art. 18. O incentivo em pecúnia será pago integralmente ao servidor licenciado sem remuneração, até o último dia útil do mês de competência subsequente ao que for publicado o ato de concessão inicial, e no mês subsequente ao que for publicado o ato de prorrogação da licença por mais três anos, quando for o caso.

(...)

Art. 20. Aplica-se o disposto no art. 17 ao servidor que estiver afastado em virtude de licença

incentivada sem remuneração, exceto a exigência de compatibilidade de horário com o exercício do cargo.

Ressalta-se que a mencionada medida provisória ainda se encontra em vigor, por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001³.

O questionamento que aqui se coloca, pelo princípio da isonomia, é o seguinte. Os servidores que estivessem em licença incentivada sem remuneração ou com jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional, ambas com fundamento na Medida Provisória nº 2.174-28, de 2001, teriam direito ao exercício da gestão privada, ao passo que aqueles que estivessem em licença para trato de interesses particulares, prevista no art. 91 da Lei nº 8.112, de 1990, ou ainda que possuísem jornada de 20h ou 30h semanais, por força de legislações específicas, não teriam o mesmo direito.

O novo inciso II, do parágrafo único, do art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990, introduzido pela Lei nº 11.784, de 2008, veio a corrigir somente parcialmente essa distorção, permitindo a gestão de sociedades particulares aos servidores que estivessem com afastamento integral, fundamentado no Regime Jurídico

dos Servidores. Entretanto, não tratou da situação do afastamento parcial. Pelo regramento atual permanece a previsão de demissão ao servidor que, originariamente, possui jornada de 20h ou 30h, e pratica a gestão de sociedades privadas, enquanto que está completamente livre de reprimenda o servidor cujo cargo possuía jornada de 40h, que foi reduzida para 20h ou 30h com fundamento na Medida Provisória nº 2.174-28, de 2001. Parece-nos, nesse caso, haver clara ofensa ao princípio da isonomia.

Indo além, é aí, nos servidores com jornada parcial, para os quais a nova lei foi silente, justamente onde incidem os maiores problemas, pois a maior parte dos casos verificados, a partir da experiência da Administração Pública, acontece com profissionais que possuem jornada reduzida, quando o serviço público costuma não ser a fonte principal de remuneração. Tais situações ocorrem com frequência nas áreas de saúde, com médicos, e educação superior, com professores de universidades em dedicação parcial. Não havendo conflito de interesses, não se vislumbra, por dois motivos, razão para que tais profissionais não possam exercer a gerência de sociedades. O primeiro deles diz respeito a uma questão de isonomia. São situações absolutamente similares àqueles que possuíam jornada integral e optaram por reduzi-la. O segundo motivo exige uma análise mais percuciente da vedação contida no art. 117, X, da Lei nº 8.112, de 1990. Tal proibição, além de vedar a gestão de socieda-

3. Emenda Constitucional nº 32, de 2001: Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional

des privadas, proíbe também a prática de comércio, de forma individual. Entretanto, não traz vedação à prática de outras atividades, tal como ocorre com a prestação de serviços de forma individual. Assim, um médico com jornada de 20h pode trabalhar em um hospital privado ou em seu consultório particular. Porém, pode ser demitido caso gerencie uma pequena empresa médica na área de sua especialidade. Não parece razoável tal interpretação.

6. Conflito de interesses e gestão de sociedades privadas

Nesse contexto, entende-se que o conflito de interesses é o ponto principal da questão. Ele vem sendo objeto de debates promovidos pela CGU, que culminaram, inclusive, com o envio, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, do projeto de Lei nº 7.528, de 2006. A abordagem do conflito de interesses demonstra-se mais adequada por, no mínimo, duas razões.

A primeira delas decorre da criação de um conceito de caráter mais abstrato, o conflito de interesses, que abrange uma quantidade muito maior de atividades, deixando ao intérprete a missão de verificar se o caso concreto traz uma ofensa, de fato, à moralidade administrativa exigida pelo cargo. Tem-se demonstrado uma tarefa ingrata, e será ela sempre incompleta, a tentativa de previsão de todas as exceções em que a gestão de sociedades privadas não entre em conflito com o exercí-

cio da função pública. A totalidade dos exemplos de gestão privada que não enseje conflito jamais poderá ser prevista pelo legislador, apesar das tentativas realizadas.

Nesse contexto, entende-se que o conflito de interesses é o ponto principal da questão. Ele vem sendo objeto de debates promovidos pela CGU, que culminaram, inclusive, com o envio, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, do projeto de Lei nº 7.528, de 2006.

A segunda razão para a abordagem via conflito de interesses é que ela aprofunda o espectro da discussão, retirando a questão da atividade incompatível com a função pública do plano meramente formal, transferindo-a para o plano do conteúdo. É importante ressaltar que, ao contrário de outras hipóteses de infrações administrativas graves – como o valimento, a improbidade ou a corrupção –, o exercício da gestão privada não traz um elemento de desonestidade imediato e grave, *a priori*. Se é aceitável o argumento de que o servidor que tenha furtado um bem de pequeno valor da Administração merece ser demitido (e há jurisprudência no sentido da não aplicação

do princípio da bagatela nesses casos), pois houve quebra de confiança, tal não ocorre da mesma forma no caso em que o servidor gerencie uma pequena loja fora do horário de trabalho. Não nos parece razoável que se suponha a demissão de um servidor que atue aos fins de semana ou à noite em um negócio familiar. Além disso, o cotejamento do inciso X com o inciso XVIII do art. 117 pode criar situações que venham a violar, novamente, o princípio da isonomia, impedindo somente que o servidor se organize em uma empresa para a prestação de determinado serviço, podendo fazê-lo livremente caso seja empregado ou profissional liberal. Um médico que atender, fora do horário de expediente, seus pacientes, não sofrerá sanção alguma caso o faça na condição de empregado ou profissional liberal, mas será punido com demissão caso gerencie uma sociedade com o mesmo fim. Ainda mais grave nesse campo é que as legislações tributária e trabalhista criam incentivos para que esses profissionais organizem-se em empresas.

Para algumas carreiras, tais como aquelas que possuem poder de polícia (o que não se confunde com atividade policial), poderia haver uma presunção de conflito de interesse. O conceito de poder de polícia pode ser extraído do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de

ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Nesses casos poderia haver uma restrição de ordem absoluta para a prática da gestão privada. Tal técnica já é utilizada, por exemplo, pelo Estatuto da Advocacia. A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, nos arts. 27 a 30, elenca os casos de incompatibilidades e impedimentos, definindo os primeiros como impossibilidades absolutas e o segundo grupo como caso de vedações relativas.

7. Conclusão

A questão que deveria ter sido enfrentada com maior profundidade é a de que a vedação à gestão de sociedades privadas contém dois elementos principais.

O primeiro está ligado ao cumprimento da jornada de trabalho de maneira adequada, bem como um foco maior de dedicação à atividade pública. Para tal, entretanto, existe não somente o debatido artigo, bem como o inciso XVIII, do art. 117 da mesma lei, que veda o exercício de "quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com

o horário de trabalho”. Ademais, algumas carreiras já possuíam legislações específicas que vedavam o exercício de outras atividades, tal como a Polícia Federal⁴. Nas últimas estruturações promovidas em carreiras típicas de Estado, contidas na Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, o governo tem adotado a regra da dedicação integral⁵, com exceção apenas ao magistério, aos servidores remunerados por subsídio.

O segundo ponto é o do conflito de interesses. Seria, a nosso ver, muito mais esclarecedor que a legis-

4. Lei Nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

[...]

Art. 4º A função policial, fundada na hierarquia e na disciplina, é incompatível com qualquer outra atividade.

5. O relatório da Câmara dos Deputados, encerrado ao tempo da conclusão do presente artigo, já flexibilizou esse conceito, introduzindo a noção de conflito de interesses

lação previsse a impossibilidade da prática da gestão privada que envolvesse conflito de interesses com a atividade pública. O risco maior de conflito, em algumas carreiras, poderia requerer uma vedação de ordem absoluta. Todavia, essa não é uma exigência para a maior parte do serviço público. Tentar tratar de situações tão distintas de maneira uniforme é uma porta aberta para a violação do princípio da isonomia, conforme já tratado, mas também do princípio da proporcionalidade, sobretudo no tocante ao sub-princípio da necessidade.

A legislação, em verdade, já vem realizando, indiretamente, esse co-tejamento com o conflito de interesses. Talvez, quando resolver enfrentá-lo de maneira mais aberta, crie um texto com vocação mais perene e evite que se cometam eventuais injustiças.