

Artigo

Dedicação exclusiva no magistério superior federal: limites, exceções legais ao exercício de atividades externas e desafios contemporâneos das mídias digitais

Exclusive dedication in federal higher education teaching: limits, legal exceptions to the exercise of external activities, and contemporary challenges of digital media

Marcelo Rubens Fernandes Macêdo Alves Félix¹

¹Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Civil e Procurador Federal, Marabá, Pará. ORCID: 0009-0001-1571-153X. E-mail: marcelorubensmacedo@gmail.com.

Submetido em: 02/04/2026, revisado em: 10/04/2026 e aceito para publicação em: 13/04/2026.

RESUMO: O presente artigo analisa o regime de dedicação exclusiva no magistério superior federal brasileiro, com enfoque nas limitações jurídicas ao exercício de atividades externas pelos docentes das Instituições Federais de Ensino. O objetivo é examinar, de forma sistemática, os contornos normativos do regime instituído pela Lei Federal nº 12.772, de 2012, identificando as hipóteses excepcionais legalmente admitidas e os desafios impostos pela contemporaneidade, em especial pela expansão das mídias digitais e das novas formas de geração de renda intelectual. Para tanto, adotou-se o método dedutivo-analítico, com pesquisa bibliográfica em doutrina administrativista especializada, análise da legislação aplicável, notadamente a Lei nº 8.112, de 1990 e a Lei nº 12.813, de 2013 (Lei de Conflito de Interesses), e exame de precedentes jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais Regionais Federais. Os resultados evidenciam que a vedação ao exercício de atividade remunerada constitui a regra geral do regime, enquanto as exceções do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012 formam rol taxativo de interpretação restritiva, abrangendo direitos autorais, participações esporádicas e participação societária sem exercício de gestão. Conclui-se que o arcabouço normativo vigente apresenta lacunas relevantes diante das situações contemporâneas, especialmente quanto à atuação de docentes como produtores de conteúdo digital e influenciadores, demandando atualização legislativa e regulamentação interna pelas instituições de ensino, a fim de garantir segurança jurídica e preservar a integridade do regime de dedicação exclusiva.

Palavras-chave: Dedicação Exclusiva. Magistério Superior. Atividade Remunerada. Exceções. Mídias Digitais. Conflito de Interesses.

ABSTRACT: This article examines the exclusive dedication regime in Brazilian federal higher education, with a focus on the legal limitations on the exercise of external activities by faculty members of Federal Institutions of Education. The objective is to systematically analyze the normative contours of the regime established by Federal Law No. 12,772 of 2012, identifying the legally permitted exceptional situations and the challenges posed by contemporary developments, especially the expansion of digital media and new forms of intellectual income generation. To this end, a deductive-analytical method was adopted, based on bibliographic research in specialized administrative law scholarship, analysis of the applicable legislation—particularly Law No. 8,112 of 1990 and Law No. 12,813 of 2013 (Conflict of Interest Law)—and examination of case law from the Federal Court of Accounts and the Federal Regional Courts. The findings show that the prohibition on engaging in paid activities constitutes the general rule of the regime, while the exceptions provided for in Article 21 of Law No. 12,772 of 2012 form a strict and exhaustively interpreted list, encompassing copyright revenues, sporadic participations, and equity participation without the exercise of management functions. It is concluded that the current normative framework presents significant gaps in light of contemporary situations, particularly regarding faculty members' activities as digital content creators and influencers, thereby requiring legislative updates and internal regulation by educational institutions in order to ensure legal certainty and preserve the integrity of the exclusive dedication regime.

Keywords: Exclusive Dedication. Higher Education Teaching. Paid Activity. Exceptions. Digital Media. Conflict of Interest.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O regime de dedicação exclusiva constitui elemento estruturante da carreira do magistério superior federal no Brasil, impondo ao docente a obrigação de dedicar quarenta horas semanais exclusivamente às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional, em contrapartida ao recebimento de remuneração diferenciada. Previsto originariamente no Decreto Federal n.º 94.664, de 1987, o regime foi consolidado pela Lei Federal n.º 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que instituiu o Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal e estabeleceu, em seu art. 21, as hipóteses excepcionais de percepção de remuneração por atividades externas.

A pertinência do tema decorre da crescente diversificação das atividades exercidas por professores universitários na contemporaneidade. A produção e comercialização de conteúdo digital, a participação em campanhas publicitárias, a constituição de startups, o exercício de atividades voluntárias e a atuação como influenciadores digitais são situações cada vez mais recorrentes no cotidiano docente, mas que não encontram tratamento normativo expresso na legislação vigente. Do ponto de vista teórico, a lacuna normativa impõe ao intérprete a tarefa de construir soluções a partir dos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e dos critérios hermenêuticos aplicáveis às normas excepcionais.

Diante desse cenário, o problema central que orienta a presente pesquisa pode ser assim enunciado: quais são os limites e as possibilidades jurídicas do exercício de atividades externas por docentes em regime de dedicação exclusiva, especialmente diante das situações contemporâneas envolvendo mídias digitais?

O objetivo geral do artigo é analisar, de forma sistemática e à luz da legislação vigente, os contornos normativos do regime de dedicação exclusiva, com ênfase na interpretação das exceções legalmente previstas no art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012 e nos desafios impostos pelas novas formas de geração de renda intelectual e de visibilidade pública dos docentes federais.

Para tanto, adota-se o método dedutivo-analítico, do ponto de vista do tipo de estudo, a pesquisa é qualitativa e de natureza jurídico-dogmática. As técnicas de coleta de dados compreendem pesquisa bibliográfica em doutrina administrativista especializada, análise documental da legislação aplicável, com destaque para a Lei nº 12.772, de 2012, a Lei nº 8.112, de 1990, a Lei nº 12.813, de 2013 e a Lei nº 9.610, de 1998 e levantamento jurisprudencial junto ao Tribunal de Contas da União e aos Tribunais Regionais Federais. A análise dos dados é realizada por meio de interpretação sistemática e teleológica das normas, à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

O artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta o referencial constitucional e legal do regime de dedicação exclusiva, examinando suas bases normativas e natureza jurídica. A segunda seção analisa as exceções legalmente previstas no art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, com ênfase nos direitos autorais, nas participações esporádicas e na participação societária. A terceira seção aborda os desafios contemporâneos impostos pelas mídias digitais e o papel da Lei de Conflito de Interesses como vetor interpretativo complementar, discutindo os resultados da análise e suas implicações para a prática administrativa nas Instituições Federais de Ensino.

2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA NO MAGISTÉRIO SUPERIOR FEDERAL

2.1 BASES CONSTITUCIONAIS E A ESTRUTURA DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 207, que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Essa indissociabilidade justifica a existência de um regime de trabalho diferenciado, capaz de assegurar ao docente as condições imprescindíveis para o desenvolvimento das três dimensões do ensino, conferindo identidade única à docência universitária no país.

A carreira do magistério federal é regulada, no plano infraconstitucional, pela Lei Federal nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que instituiu o Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal. Nos termos do seu art. 20, o professor das Instituições Federais de Ensino (IFEs) pode

ser submetido a um dos seguintes regimes de trabalho: (i) quarenta horas semanais em tempo integral, com dedicação exclusiva (DE); ou (ii) tempo parcial de vinte horas semanais.

Bandeira de Mello (2021) esclarece que a opção pelo regime de dedicação exclusiva não é mera conveniência do servidor, mas uma escolha que vincula juridicamente sua conduta a um padrão de disponibilidade integral para a Administração Pública. Entende do mesmo modo, Carvalho Filho (2021), ao conceber que os regimes especiais de trabalho são fins para melhor atender o interesse público através da eficiência e dedicação funcional e não apenas para atender interesses pessoais do servidor.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) enfatiza ainda que a restrição advinda de alguns regimes jurídicos está intimamente ligada à natureza do vínculo não havendo que se falar em violação a direitos individuais

Entende-se, portanto, que o regime de DE é um vínculo funcional que causa a restrição à autonomia do magistério, no que diz respeito ao exercício de outras atividades remuneradas, e em compensação à contrapartida remuneratória extra por parte do ente que o remunera.

O que se depreende é que a atividade política-legislativa, ao tratar sobre o regime de DE, optou por prestigiar a atuação acadêmica por parte dos docentes federais, homenageando ensino público superior em detrimento dos seus interesses privados, este também é o entendimento de Hely Lopes Meirelles (2020), para quem a vedação de acumulação de atividades remuneradas é expressão do princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, tendo em vista que assegura a integridade do serviço público a ser prestado ao Estado.

2.2 O CONTEÚDO NORMATIVO DO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA NA LEI Nº 12.772, DE 2012

O regime de quarenta horas com dedicação exclusiva, nos termos do §2º do art. 20 da Lei nº 12.772, de 2012, implica necessariamente o impedimento de exercer atividades remuneradas outras, sejam elas públicas ou privadas, com as exceções previstas na própria Lei. Deste modo, a vedação é a regra geral, prevendo o art. 21 da referida Lei as exceções em um rol taxativo.

O que se percebe é que há uma vedação em duas vertentes: tanto sobre atividades públicas quanto atividades privadas. Assim, ao integrante do magistério público federal que esteja em regime de dedicação exclusiva é vedado acumular o cargo de professor federal com outro cargo público (salvo nas hipóteses constitucionalmente previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal), muito menos exercer na iniciativa privada outra atividade remunerada seja qual for a sua natureza.

José dos Santos Carvalho Filho (2021) assevera que a proibição se fundamenta em impedir que com o acúmulo de funções públicas acabe por deixar o servidor de executar alguma delas com a eficiência que se é exigida, eficiência esta que é princípio constitucional posto.

No mesmo sentido, leciona Di Pietro (2022), ao tratar que a proibição de acumulação de cargos, empregos

e funções públicas, bem como do exercício concomitante de atividade privada remunerada, é norma de ordem pública, tendo em vista que o descumprimento da referida norma gera reflexos de natureza administrativa e patrimonial. Administrativa, pois é caso de violação passível de sanção disciplinar e patrimonial, pelo fato de o servidor que deixa de respeitar o regime de DE ficar obrigado a devolver os valores percebidos, segundo entendimentos do Tribunal de Contas da União, nesse sentido, o Acórdão 1319/2022.

Na decisão acima referenciada, o TCU julgou ilegal a aposentadoria de servidores do magistério que violaram o regime de dedicação exclusiva, determinando a instauração de processos administrativos para reparação do erário em relação aos pagamentos irregulares feitos nos últimos cinco anos antes da constatação da irregularidade.

2.3 NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE TELEOLÓGICA DA DEDICAÇÃO EXCLUSIVA

A doutrina administrativista pátria debate profundamente a natureza jurídica do regime de dedicação exclusiva. Uma primeira corrente trata o referido regime como restrição de direito público sobre a capacidade laborativa do servidor, que condiciona severamente a sua autonomia no exercício de outras atividades, este é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2021) e Hely Lopes Meirelles (2020). A segunda corrente entende que a DE é, em verdade, uma condição de percepção de acréscimo remuneratório e não uma restrição ao servidor, tendo em vista que há voluntariedade por parte do servidor ao escolher o regime que gera uma limitação inerente, conforme defende Irene Patrícia Nohara (2020) e Marçal Justen Filho (2022).

O segundo entendimento doutrinário tudo indica corresponder ao espírito normativo da Lei nº 12.772, de 2012, conforme já preceitua Irene Patrícia Nohara (2020) ao entender que a dedicação exclusiva é um regime de opção e não imposto, uma vez que o servidor que a ele se submete o faz de forma voluntária e em contrapartida acaba por receber uma retribuição em pecúnia, comprometendo-se a abdicar de fontes de renda diversas públicas e privadas. Demonstra-se, assim, que, em verdade, há uma lógica funcional, que justifica a devolução dos valores percebidos quando não há respeito ao regime de dedicação exclusiva.

O que se percebe é que do ponto de vista teleológico, a finalidade do regime de DE é de natureza dúplice: i) garante maior qualidade e ininterruptão das atividades de ensino, pesquisa e extensão nas IFEs, o que garante ao professor condições de dedicação plena à vida acadêmica; ii) evita-se que haja alguma espécie de conflito de interesse entre as atividades públicas e privadas do docente. Essa finalidade possui natureza determinante para que se possa interpretar das exceções da Lei nº 12.772, de 2012, pois estas só serão admitidas quando haja compatibilidade com o vínculo acadêmico e não comprometa a lealdade institucional do professor.

3 EXCEÇÕES LEGAIS AO REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: ANÁLISE DO ART. 21 DA LEI Nº 12.772, DE 2012

3.1 A TAXATIVIDADE DO ROL DE EXCEÇÕES E SUA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA

A instituidora do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério Federal, a Lei nº 12.772, de 2012, no seu art. 21, prevê expressamente doze hipóteses nas quais é admissível, para aqueles que exercem a docência no regime de dedicação exclusiva, a percepção de remuneração por atividades realizadas extra magistério federal.

Há praticamente unanimidade doutrinária em reconhecer a natureza taxativa do rol do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, uma vez que se trata de norma de exceção que nasce para afastar a incidência da regra geral de vedação ao membro do magistério exercer atividades extras, de modo que a sua interpretação deve ser estrita, o que por conseguinte, vedada a aplicação analógica.

O entendimento é endossado por José dos Santos Carvalho Filho (2021), que entende que as exceções às vedações impostas ao servidor público devem ser interpretadas restritivamente, por configurarem afastamento de regra geral instituída em proteção ao interesse público, bem como por Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2022) que defende que as limitações impostas aos servidores públicos e as exceções que as afastam não podem ser interpretadas ampliativamente, sob pena de esvaziamento do regime jurídico legalmente instituído.

Essa diretriz hermenêutica orienta a interpretação das normas excepcionais, e encontra base no principiológica, segundo o qual as exceções interpretam-se restritivamente. Em consonância com a hermenêutica constitucional contemporânea, conforme sistematizada por Luís Roberto Barroso (2020), as normas excepcionais não admitem ampliação interpretativa que subverta a regra geral, salvo autorização legislativa expressa.

As doze hipóteses legais de exceção previstas no art. 21 podem ser agrupadas em quatro categorias: (a) remunerações no âmbito da carreira pública (incisos I, II, IX e X); (b) bolsas de programas (incisos III, IV, V e VII); (c) atividades intelectuais e científicas (incisos VI, VIII e XII); e (d) atividades no âmbito de projetos institucionais (inciso XI). Para os fins deste artigo, importa examinar com maior profundidade os incisos VI, VIII e XII.

3.2 DIREITOS AUTORAIS E PROPRIEDADE INTELECTUAL (ART. 21, VI)

O inciso VI do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012 permite ao docente em regime de dedicação exclusiva a percepção de "direitos autorais ou direitos de propriedade intelectual, nos termos da legislação própria, e ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica, nos termos do art. 13 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004".

A Lei Federal nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998 (Lei de Direitos Autorais) define, no seu art. 7º, as obras intelectuais como as criações do espírito, expressas por qualquer meio ou fixadas em qualquer suporte, neste conceito, nos incisos do referido artigo, a lei inclui livros, artigos científicos, composições musicais, programas de computador, obras audiovisuais, entre outras.

Para Denis Borges Barbosa (2013), os direitos autorais decorrem do trabalho intelectual do criador, e sua exploração econômica integra o conteúdo essencial do direito fundamental à propriedade intelectual, o qual não se afasta automaticamente pelo simples fato de existir relação de emprego ou vínculo com o serviço público, salvo quando houver previsão legal expressa em sentido contrário.

Destaque-se, ainda que a previsão de ganhos econômicos resultantes de projetos de inovação tecnológica garante ao criador a participação de 5% (cinco por cento) até 1/3 (um terço) nos ganhos econômicos, auferidos pelas Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs), quando resultantes de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação protegida da qual tenha sido o inventor, obtentor ou autor.

A definição ampla trazida pela Lei de Direito Autorais demonstra que o espírito da lei foi possibilitar e assegurar ao professor do magistério superior a possibilidade de realizar a exploração de sua atividade criativa e, por conseguinte, colher os frutos comerciais desta atividade realizada, descartando a realização de uma limitação genérica ao livre exercício intelectual do docente.

3.3 PARTICIPAÇÃO ESPORÁDICA EM PALESTRAS, CONFERÊNCIAS E ATIVIDADES AFINS (ART. 21, VIII E XII)

Os incisos VIII e XII do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012 regulam, respectivamente, a retribuição por "participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente" e a retribuição por "colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente".

Enquanto o inciso VIII é direcionado especificamente à realização de palestras, conferências e atividades artístico-culturais, o inciso XII parece ter trazido a hipótese genérica, aplicável quando não enquadrável ao inciso VIII.

Previsão similar foi disposta no Decreto Federal nº 94.664, de 23 de julho de 1987, ao prever na alínea "d" do § 1º do art. 14 que no regime de dedicação exclusiva admitir-se-á "colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela instituição, de acordo com as normas aprovadas pelo conselho superior competente".

A esporadicidade é o conceito central na aplicação das hipóteses de exceção da Lei nº 12.772, de 2012. Segundo o Dicionário Michaelis (2020), esporádico é aquilo que ocorre apenas ocasionalmente, disperso, isolado, raro; diz-se de fato que surge acidentalmente sem obedecer a nenhuma lei; casual, eventual, fortuito.

Para Gustavo Binenbojm (2021), a esporadicidade deve ser constatada não exclusivamente pela frequência das atividades realizadas, mas também pela natureza do segundo vínculo do docente, de forma que uma atividade pontual, que não possua regularidade, sem existência de vínculo duradouro com terceiros é esporádica; enquanto aquela que é intervalada, mesmo que irregular, pressupõe

uma natureza de continuidade com determinada pessoa, não se enquadra como dotada de esporadicidade.

Percebe, deste modo, que o conceito de esporadicidade previsto na Lei visa evitar que o professor do magistério público federal realize determinada atividade de forma constante, autorizando exclusivamente participações pontuais do docente.

Neste contexto é imperioso aplicar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para constatar qual atividade se encaixa como esporádica e aquela conceituada como dotada de habitualidade.

O entendimento do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais Regionais Federais tem consistentemente posicionamento afirmado que a habitualidade descaracteriza a esporadicidade exigida pela norma, convertendo a atividade em exercício regular de outra função, vedada pelo regime de DE.

Assim, a participação em uma campanha de forma pontual e relacionado à área de expertise do docente, devidamente autorizada, pode ser enquadrada como colaboração esporádica, uma vez que não se repita com frequência a ponto de se configurar um vínculo ou uma atividade remunerada regular, o que é vedado.

Cumprir observar que o inciso XII do art. 21, diversamente do inciso VIII, exige autorização prévia da Instituição Federal de Ensino para a realização da colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica, tal restrição adicional acaba por conferir poder preventivo de controle à instituição sobre o cumprimento do regime de dedicação exclusiva, a referida exigência está em consonância com os objetivos do legislador e reforça a imperiosa criação de procedimentos internos transparentes pelas IFEs.

3.4 PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA E RECEBIMENTO DE PRÓ-LABORE

Referente à participação de docentes em regime de dedicação exclusiva em sociedades empresariais privadas, a análise deve partir não apenas da análise da Lei nº 12.772, de 2012, mas da combinação com outro diploma legislativo, a Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

O inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112 de 1990 veda ao servidor público a participação em gerência ou administração de sociedade privada e o exercício do comércio, ressalvada a condição de acionista, cotista ou comanditário, de tal modo, a norma não proíbe a participação societária em si, mas apenas o exercício de funções de gestão e administração na pessoa jurídica.

Quanto ao recebimento de pró-labore, importante primeiro ter em mente a conceituação deste instituto. A expressão "pró-labore" vem do latim e significa "pelo trabalho", no direito societário, trata-se da remuneração paga ao sócio administrador em razão do trabalho por ele prestado na gestão e administração da sociedade, ou seja, ao sócio-administrador, o que é vedado pelo Lei nº 8.112, de 1990.

Neste mesmo sentido, Fábio Ulhoa Coelho (2021) entende que o pró-labore pressupõe o exercício efetivo de

atividade de gestão na sociedade, sendo sua percepção prova do exercício de função administrativa vedada ao servidor público federal.

O TRF da 6ª Região, em acórdão prolatado em 19 de maio de 2025, nos autos da Apelação Cível nº 00417820920164013800/MG, confirmou que o recebimento de pró-labore por docente da UFMG em razão do exercício de cargo de administração em empresa privada constitui violação ao regime de DE, independentemente do cumprimento da carga horária na universidade, impondo o dever de restituição dos valores recebidos indevidamente a título de gratificação de dedicação exclusiva.

Desta forma, mesmo na hipótese de haver o exercício regular do magistério por parte do docente, se houver a percepção de pró-labore será cabível a restituição dos valores auferidos pela dedicação exclusiva.

Há diferença entre pró-labore e lucros e dividendos, que constituem remuneração pelo capital investido, não havendo por parte do sócio o exercício de gestão e administração para perceber estas parcelas, o que é permitido pela Lei nº 12.772, de 2012, e a Lei nº 8.112, de 1990.

Assim, o docente pode, portanto, ser acionista, cotista ou comanditário de empresa privada e perceber os frutos financeiros do capital investido, desde que não exerça funções de gerência ou administração.

4 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DAS MÍDIAS DIGITAIS: ANÁLISE JURÍDICA E A LEI DE CONFLITO DE INTERESSES

4.1 DOCENTE COMO DIGITAL INFLUENCER

Atualmente, os denominados influenciadores digitais preencheram diversos espaços das redes sociais e mídias digitais, a fim de ganhar público e de se promoverem pessoal e profissionalmente, demonstrando que a internet é um espaço acessível e possível de abranger os mais variados temas e matérias.

A docência também acabou por debandar-se para a carreira de influenciadores, diversos professores possuem contas em diversas plataformas, o que os torna cada vez mais conhecidos e difundem os conhecimentos que são repassados.

Não obstante, os professores do magistério público federal, conforme já exposto, possuem limitação e a análise dessa restrição também é necessária para o exercício da atividade de influenciador digital por parte desta carreira.

Inicialmente, destaca-se o entendimento de Ingrid Chaves da Silva (2022), de que existe vedação por parte do princípio da impessoalidade de que o agente público se utilizando da máquina estatal ou das prerrogativas inerentes ao cargo que ocupa para exclusiva promoção pessoal.

Sabe-se que as Instituições de Ensino Federal gozam de notado prestígio social, de modo que se houver por parte do professor a utilização da imagem institucional ou da autoridade do cargo que ocupa para fins mercantis, seja por meio de venda de mentorias ou cursos diversos haverá infração disciplinar.

A atividade intelectual do servidor e a divulgação de seus atos devem possuir finalidade eminentemente educativa, informativa ou de orientação social, sendo inadmissível sua utilização como instrumento de autopromoção com finalidade lucrativa, sob pena de afronta ao princípio da impessoalidade e de reforço a práticas personalistas incompatíveis com o regime jurídico-administrativo.

A utilização desenfreada de plataformas como Instagram e TikTok gerou crescente criação de conteúdo por servidores públicos, o que foi objeto de apreciação pela a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Nota Técnica nº 1811/2022/CGUNE/CRG, posicionou-se diretamente sobre a matéria.

O referido documento técnico centra sua análise no grau de profissionalização da atividade desempenhada pelo servidor. Nessa perspectiva, a monetização viabilizada por ferramentas como o Google AdSense — fundada na veiculação automatizada de anúncios — pode configurar o exercício de atividade empresarial proibida pelo art. 117, inciso X, da Lei nº 8.112, de 1990, desde que verificados elementos como habitualidade, organização de fatores de produção, impessoalidade na prestação e manifesta finalidade lucrativa.

4.2 EXPLORAÇÃO DE PRODUTOS INTELLECTUAIS DIGITAIS: E-BOOKS, VIDEOAULAS E CURSOS ONLINE

As plataformas de ensino digital foram responsáveis pelo nascimento de uma nova conjuntura profissional para aqueles que exercem atividades de docência, pois passaram a ter, através dos meios modernos de comunicação e a inteligência artificial, diversas ferramentas disponíveis para criação, produção, disponibilização e distribuição do conteúdo educacional, de forma rápida e fácil, que possibilita o acesso por inúmeras pessoas ao mesmo conteúdo.

O conteúdo educacional atualmente não se limita a livros físicos, tendo em vista que eles podem ser disponibilizados e estarem expressos em diversos formatos, estes que abrangem e-books, videoaulas, cursos gravados e materiais digitais.

Não obstante o reconhecido papel facilitador na transmissão do ensino por parte das atuais ferramentas utilizadas pelos professores para conteúdos da área de educação, é necessária uma análise sob a ótica do regime de dedicação exclusiva, a fim de que se entenda até que ponto a produção e o retorno financeiro desses produtos trata-se de percepção de direitos autorais, permitida pelo inciso VI do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012 ou enquadra-se como exercício de atividade empresarial, que é vedada pelo inciso X do art. 117 da Lei nº 8.112, de 1990.

Ao tratar sobre o empresário, o Código Civil, em seu art. 966, parágrafo único, exclui desta condição o profissional intelectual cujo exercício não constitua elemento de empresa — isto é, enquanto a atividade intelectual permanecer no centro da atuação, não há atividade empresária.

A fronteira é tênue, conforme adverte André Santa Cruz Ramos (2020), ao lecionar que a partir do momento

em que o profissional intelectual impessoaliza sua atuação, estruturando uma organização empresarial com divisão de trabalho, gestão, marketing e suporte a clientes, ele assume a condição de empresário e se submete às restrições correspondentes.

No contexto do magistério, isso significa que o docente que, para além de produzir conteúdo, estrutura uma plataforma de ensino com tutores, equipe de suporte e gestão administrativa, está exercendo atividade empresarial vedada pelo regime de DE.

O critério determinante para resolução de qualquer controvérsia sobre o assunto, conforme exposto, é o do elemento de empresa, de modo que enquanto o profissional do magistério restringe-se à criação e disponibilização do conteúdo em plataformas de terceiros (YouTube ou Hotmart), cedendo os direitos de reprodução em contraprestação por royalties, sua atividade encontra-se abrangida pela na exceção do VI do art. 21 da Lei 12.772, de 2012, caracterizando percepção de direitos autorais, pois o conteúdo criado é a expressão de sua atividade intelectual, e a plataforma é exclusivamente intermediária entre o autor e o grande público.

A partir do momento que o docente deixa de apenas disponibilizar e passa a gerir sua própria plataforma de ensino há uma mudança de paradigma, pois assim irá administrar uma equipe de tutores e suporte, realizar campanhas de marketing digital, processar pagamentos e gerenciar contratos com alunos. Nesse contexto, a atividade intelectual não é mais o centro nevrálgico do objetivo do profissional, passando para segundo plano e dando lugar a uma verdadeira estrutura de empresa organizada, caracterizando o exercício do comércio, o que é expressamente vedado pela norma estatutária.

Floriano de Azevedo Marques Neto (2002) adverte que a distinção entre o profissional intelectual que explora economicamente sua obra e o empresário que organiza fatores de produção em torno de uma atividade econômica é essencial para a correta aplicação das restrições funcionais aos servidores públicos.

Em que pese toda discussão sobre a natureza comercial das atividades dos docentes, cumpre registrar que mesmo quando de natureza estritamente intelectual, estas não podem ter caráter habitual ao ponto de comprometer a jornada de trabalho do docente na Instituição Federal de Ensino, em consonância com o princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

4.3 PARTICIPAÇÃO EM CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS, ATIVIDADES VOLUNTÁRIAS E TRABALHO NÃO REMUNERADO EM EMPRESAS DE TERCEIROS

Contemporaneamente, muitas pessoas passaram a vincular-se a atividades de publicidade, bem como ações voluntárias, para além dos seus trabalhos formais, prestações essas que são realizadas sem reversão de valores. No âmbito do serviço público não é diferente, diversos integrantes do magistério público federal realizam estas atividades e para fins de cumprimento da legislação

pátria é necessária uma visão aprofundada dos conceitos que permeiam o tema.

A participação de docentes em campanhas publicitárias remuneradas pode se enquadrar, a depender das circunstâncias, no inciso VIII do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, que permite a percepção de cachê pela participação esporádica em atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente.

O requisito da relação com a área de atuação é essencial: uma campanha publicitária que explora o conhecimento científico do docente, por exemplo, pode ser considerada atividade artística ou cultural relacionada à sua especialidade; uma campanha de moda ou entretenimento sem qualquer vinculação com a área acadêmica, ao contrário, não encontra amparo na exceção legal.

Quanto às atividades voluntárias e não remuneradas, o §2º do art. 20 da Lei nº 12.772 de 2012 veda exclusivamente o exercício de "atividade remunerada". À luz de uma interpretação literal da norma, as atividades voluntárias não estariam proibidas. Entretanto, a voluntariedade pode se tornar um problema na medida que acaba por haver certa habitualidade, bem como nas hipóteses de haver algum benefício seja direto ou indireto ao servidor

Ademais, a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, impõe ao agente público a abstenção de situações que possam gerar conflito entre seus interesses privados e o interesse público.

Odete Medauar (2023), ao tratar da moralidade administrativa e do conflito de interesses, adverte que a sua configuração não se restringe à percepção de vantagens financeiras diretas, alcançando também situações em que a atuação do agente público possa ser influenciada por vínculos, relações ou interesses privados, ainda que de natureza não patrimonial. Nessa perspectiva, o docente que presta serviços voluntários a empresa que mantenha relações institucionais ou comerciais com sua IFE pode incorrer em conflito de interesses, mesmo sem contraprestação econômica.

O exercício de atividades não remuneradas em empresas de terceiros merece atenção especial nas situações em que há potencial de ganho futuro ou de benefício indireto. A prestação gratuita de serviços a uma empresa familiar, a uma startup da qual o docente eventualmente venha a ser sócio ou à qual esteja vinculado por laços afetivos, pode ser entendida como forma de burlar a vedação legal, especialmente quando a atividade é habitual e estruturada.

Emerson Gabardo (2009), ao tratar da moralidade administrativa e do dever de lealdade do agente público, destaca que a regularidade de determinadas condutas, ainda que não remuneradas, pode revelar a existência de vínculos fáticos com interesses privados, aptos a comprometer a primazia do interesse público. Nessa perspectiva, a prestação habitual de atividades não remuneradas pode configurar situação incompatível com a moralidade administrativa e com os deveres de lealdade e exclusividade próprios do regime de dedicação exclusiva.

4.4 A LEI DE CONFLITO DE INTERESSES (LEI FEDERAL Nº 12.813, DE 2013) COMO VETOR

INTERPRETATIVO E O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

A Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, conhecida como Lei de Conflito de Interesses, dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. O inciso I do art. 3º do referido diploma legislativo define conflito de interesses como 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".

A Lei nº 12.813, de 2013, no inciso II do art. 9º, impõe, ao agente público a obrigação de comunicar à Comissão de Ética Pública ou à unidade de recursos humanos, o exercício de atividade privada ou o recebimento de propostas de trabalho que pretende aceitar, ainda que não vedadas pelas normas vigentes.

No contexto do magistério superior federal, a Lei de Conflito de Interesses é verdadeiro vetor interpretativo que complementa as vedações do regime de dedicação exclusiva, tendo em vista que mesmo quando uma atividade externa é formalmente permitida pelas exceções do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, poderá gerar situação de conflito de interesses com as atribuições do cargo ou com os interesses da Instituição de Ensino, de modo que caberá à Universidade, ao avaliar pedidos de autorização para atividades externas, analisar a viabilidade frente a essas dimensões.

Nesse sentido, as IFEs têm o poder-dever de regulamentar internamente a possibilidade das atividades constantes das exceções previstas no art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, estabelecendo procedimentos de autorização, declaração de interesses e acompanhamento das atividades externas dos docentes.

Conforme destaca Gustavo Justino de Oliveira (2015), ao tratar de autonomia universitária prevista no art. 207 da CF de 1988, esta abrange a faculdade de a instituição estabelecer suas próprias normas de organização e controle interno, desde que respeitados os parâmetros legais, de modo que, com a situações de conflito de interesse não deve ser diferente.

A regulamentação interna é especialmente relevante para a aplicação do inciso XII do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, que condiciona a colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica à "autorização da IFE de acordo com suas regras", de tal modo, sem regulamentação interna adequada, a IFE carece de parâmetros objetivos para conceder ou negar as autorizações, expondo-se à discricionariedade excessiva e ao risco de tratamento desigual entre docentes.

Por fim, cabe ressaltar que a violação ao regime de DE, quando configurada, acarreta consequências jurídicas relevantes: instauração de processo administrativo disciplinar, devolução dos valores percebidos a título de gratificação de dedicação exclusiva (com incidência de atualização monetária e, eventualmente, juros), e, nos casos de maior gravidade, possível responsabilização penal por improbidade administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo demonstrou que o regime de dedicação exclusiva no magistério superior federal é norma de ordem pública, cujo cumprimento é condição para o acréscimo patrimonial correspondente. A vedação ao exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, é a regra geral, e as exceções do art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, devem ser interpretadas restritivamente.

A análise das situações contemporâneas revelou que: (a) a percepção de direitos autorais sobre obras intelectuais é permitida, desde que não configure exercício de atividade empresarial; (b) a participação esporádica em campanhas, palestras e atividades artístico-culturais é admissível quando relacionada à área de atuação do docente; (c) a participação societária em empresas privadas é permitida na condição de acionista, cotista ou comanditário, sendo vedado o exercício de funções de gestão e a percepção de pró-labore; e (d) as atividades voluntárias e não remuneradas não encontram vedação expressa na Lei nº 12.772, de 2012, mas podem ser obstadas pela Lei de Conflito de Interesses.

A Lei nº 12.813, de 2013, emerge como vetor interpretativo essencial para o preenchimento das lacunas normativas do regime de DE, impondo ao docente e à IFE a permanente vigilância sobre situações de conflito entre interesses públicos e privados. A regulamentação interna das IFEs, é instrumento indispensável para a concretização dessas diretrizes no cotidiano universitário.

O que se percebe é que a contemporaneidade tratou de deixar o art. 21 da Lei nº 12.772, de 2012, parcialmente ultrapassado, sem abranger situações rotineiras atualmente, em especial as que envolvam mídias digitais, o que acaba por deixar a cargo do interprete a incidência da norma, sendo imperiosa uma atualização legislativa para fins de resguardar a interpretação restritiva, bem como trazer segurança jurídica aos membros do magistério.

Conclui-se, portanto, que o regime de dedicação exclusiva, distante de representar um entrave burocrático ultrapassado, configura instrumento essencial de política pública voltado à preservação da qualidade e da integridade do ensino superior federal, devendo ser aplicado com rigor, sem perder de vista a racionalidade necessária para não desestimular a produção intelectual e a projeção social dos docentes universitários.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARBOSA, D. B. **Tratado da propriedade intelectual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BINENBOJM, G. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Nota Técnica nº 1811/2022/CGUNE/CRG**. Brasília, DF: CGU, 2022.

Disponível em:

<https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/server/api/core/bitstreams/ca0f824f-0d7d-477c-afdd-21d65185df38/content>.

Acesso em: 28 mar. 2026.

BRASIL. [Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987]. **Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987**. Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987. Brasília, DF: Presidência da República, 1987.

BRASIL. [Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990]. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. [Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998]. **Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998**. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. [Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002]. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. [Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012]. **Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. [Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013]. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1319/2022. Processo de aposentadoria. Relator: Min. Benjamin Zymler. **Sessão Ordinária**, Brasília, DF, 15 mar. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/1711896337>. Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Apelação Cível nº 0804892-55.2017.4.05.8500. Relator: Des. Fed. Elio Wanderley de Siqueira Filho. 1ª Turma. **Diário da Justiça Eletrônico**, Recife, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://www4.trf5.jus.br>. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (6. Região). Apelação Cível nº 00417820920164013800/MG. Relator: Des. Fed. Guilherme Bacelar Patrício de Assis. **Diário da Justiça Eletrônico**, Belo Horizonte, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www4.trf6.jus.br>. Acesso em: 20 mar. 2026.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

COELHO, F. U. **Curso de direito comercial**. 24. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. v. 2.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GABARDO, E. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MARQUES NETO, F. de A. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 23. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MICHAELIS. Esporádico. *In: Dicionário brasileiro da língua portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, [2026]. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br>. Acesso em: 31 mar. 2026.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, G. J. de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RAMOS, A. S. C. **Direito empresarial**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. Volume único.

SILVA, I. C. da. **O uso das redes sociais por agentes públicos como elemento de promoção pessoal em desatendimento ao princípio da impessoalidade**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2022.