



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ISABELA PINHEIRO DE TORRES

**A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO DIGITAL POR SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS:**

Uma análise à luz do regime da Lei n.º 8.112/1990

Recife  
2023

ISABELA PINHEIRO DE TORRES

**A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO DIGITAL POR SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS:**

Uma análise à luz do regime da Lei n.º 8.112/1990

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

**Área de Concentração:** Direito Administrativo. Direito Digital. Direito Empresarial

**Orientador(a):** Larissa Medeiros Santos

Recife  
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Torres, Isabela Pinheiro de.

A monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais: uma análise à luz do regime da Lei n.º 8.112/1990 / Isabela Pinheiro de Torres. - Recife, 2023.

69 p.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos

(Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, , 2023.

1. Direito Administrativo. 2. Direito Digital. 3. Direito Empresarial. I. Santos, Larissa Medeiros. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ISABELA PINHEIRO DE TORRES

**A MONETIZAÇÃO DE CONTEÚDO DIGITAL POR SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS:**

Uma análise à luz do regime da Lei n.º 8.112/1990

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel(a) em Direito.

Aprovado em: 14/12/2023.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª. Dra. Larissa Medeiros Santos (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profº. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profº. Dr. Manoel de Oliveira Erhardt (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

Ao meu pai, que me ensinou a ser forte.

À minha mãe, que me ensinou a ser gentil.

Aos meus irmãos, que me ensinaram a ser grande.

Aos meus avós, que me ensinaram a ser pequena.

A toda a minha família, ao meu namorado e às minhas amigas, que me ensinaram a ser amada.

## RESUMO

Este trabalho examina a complexa intersecção entre o regime jurídico-administrativo dos servidores públicos federais e a emergente realidade da era digital, focando na (im)possibilidade da monetização de conteúdo digital por esses servidores. O estudo adota uma abordagem dedutiva, utilizando técnicas de pesquisa documental e bibliográfica para explorar a compatibilidade da atividade de monetização de conteúdo digital com o regime jurídico-administrativo. Ancorado nos pilares do Direito Administrativo, que equilibra prerrogativas e sujeições em nome do interesse público, a investigação navega pelas nuances das restrições impostas pela Lei n.º 8.112/90, confrontando-as com as liberdades individuais e o potencial inovador da internet. Ao se debruçar sobre a evolução social e tecnológica que desafia os marcos legais existentes, enfatiza-se uma interpretação da legislação que harmonize os princípios administrativos com os direitos e deveres dos servidores na era digital. O objetivo é fornecer um olhar crítico sobre a regulamentação da monetização de conteúdo digital, buscando equilibrar a integridade da função pública com as expressões culturais, artísticas e científicas dos servidores, em um esforço para adaptar o conceito de interesse público às realidades contemporâneas. Os resultados indicam que a monetização de conteúdo digital, quando não configura atividade empresarial e não contraria as obrigações funcionais, pode ser compatível com os princípios administrativos. Deve-se reconhecer, no entanto, que o tema de fundo é complexo e que tão importantes quanto a tese construída por este trabalho são as conclusões de que há uma deficiência na regulamentação brasileira da prática de determinadas atividades digitais por servidores públicos e de que esse hiato regulatório gera insegurança jurídica.

**Palavras-chave:** servidor; monetização; digital; regime; jurídico-administrativo.

## ABSTRACT

This work examines the complex intersection between the legal-administrative regime of federal public servants and the emerging digital reality, focusing on the (im)possibility of digital content monetization by these public servants. The study adopts a deductive approach, using documentary and bibliographic research techniques to explore the compatibility of digital content monetization activities with the legal-administrative regime. Anchored in the pillars of Administrative Law, which balances prerogatives and obligations in the name of public interest, the investigation navigates through the nuances of the restrictions imposed by Law No. 8.112/90, confronting them with individual liberties and the innovative potential of the internet. By highlighting the social and technological evolution that challenges the existing legal frameworks, this work emphasizes an interpretation of the legislation that conciliates the administrative principles with the rights and duties of public servants in the digital era. The goal is to provide a critical perspective on the regulation of digital content monetization, aiming to balance the integrity of the public service with cultural, artistic, and scientific expressions of public servants, in an effort to adapt the concept of public interest to contemporary realities. The results indicate that digital content monetization, when not constituting a business activity and not contravening functional obligations, can be compatible with administrative principles. However, it must be recognized that the underlying theme is complex and that the thesis achieved by this work is as important as the conclusions that there is a deficiency in the Brazilian regulation of the practice of certain digital activities by public servants and that this regulatory gap generates legal uncertainty.

**KeyWords:** servants; monetization; digital; regime; legal-administrative.

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução .....</b>	<b>8</b>
<b>2 Regime jurídico dos servidores públicos federais e a Lei n.º 8.112/90</b>	<b>13</b>
2.1 Fundamentos e princípios	13
2.2 Vedações previstas no art. 117 da Lei n.º 8.112/90	20
<b>3 A monetização de conteúdo digital.....</b>	<b>28</b>
3.1 Conceito e modalidades.....	28
3.2 Relevância e panorama atual .....	32
<b>4 A monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais .....</b>	<b>35</b>
4.1 Autonomia da vontade, direitos e interesses dos servidores públicos.....	35
4.2 (In)compatibilidade da atividade com o regime jurídico dos servidores federais.....	36
4.2.1 Casos especiais .....	53
4.3 Patrimônio cultural, artístico e científico nacional.....	55
4.4. Deficiência na regulamentação do tema, insegurança jurídica e análise do estado atual..	56
4.5. Projeto de lei em tramitação .....	60
<b>5 Considerações Finais .....</b>	<b>62</b>
<b>Referências .....</b>	<b>64</b>

## 1 Introdução

A Administração Pública se sujeita a um regime jurídico cuja complexidade pode ser traduzida em dois conceitos: prerrogativas e sujeições (PIETRO, 2020, p. 206). Tais termos, apesar de antagônicos do ponto de vista semântico, funcionam como alicerces um do outro e estabelecem entre si uma dinâmica simbiótica no Direito Administrativo. É certo que se, por um lado, o regime jurídico-administrativo possui prerrogativas sem similares no âmbito do direito privado, por outro, está sujeito a restrições rigorosas também ausentes naquele campo, assim como é certo que essas prerrogativas e restrições não podem ser compreendidas isoladamente.

O fundamento e a dosagem dessa dinâmica residem no atendimento do interesse público, “assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressiva de seus membros” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 91). Sob tal perspectiva, na atuação administrativa, longe de legitimar indiscriminadamente os meios, os fins, na verdade, devem dar corpo a eles, dominando “todas as formas de administração” (LIMA, 2007, p. 39/40, apud MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 91).

Nesse sentido, os servidores públicos federais, como administradores da coisa pública, têm suas ações estruturadas e guiadas pelo regime jurídico-administrativo, devendo observar os seus princípios explícitos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, CRFB/88) – e implícitos – como a indisponibilidade do interesse público – na sua atuação.

Ao serem investidos em um cargo público, esses agentes assumem, perante a coletividade, o compromisso de servi-la em consonância com as aspirações do povo, que é o legítimo beneficiário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado. O dever de o administrador público cumprir as ordens e instruções concretizadas nas leis em sentido amplo deriva precisamente de estar nelas traduzida a vontade do povo (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 90), tanto é que o princípio da legalidade assume conotação restritiva no âmbito da Administração Pública (PIETRO, 2020, p. 200).

Sendo assim, os servidores são convocados a ingressar em uma situação jurídica já estabelecida quando são nomeados, à qual aceitam se submeter no ato da posse. No âmbito federal, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, alterada pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, estabeleceu o regime estatutário como o regime jurídico único para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional federal.

O mencionado diploma estabelece os direitos (art. 40 e ss.) e deveres (art. 116) dos servidores e as vedações a eles aplicáveis (art. 117), conforme a simbiótica relação entre prerrogativas e sujeições.

Ocorre, porém, que as transformações da sociedade ao longo dos anos fizeram surgir conjunturas não existentes ao tempo em que a Lei n.º 8.112/90 foi elaborada e publicada, o que põe em risco o interesse público.

Com o advento da era digital, a internet inovou a estrutura tradicional da sociedade, não só transferindo a maior parte das relações para o ambiente *online* como também dando origem a novos tipos e configurações de relações (CASTELLS, 1999, p. 43)

Nesse contexto, a produção de conteúdo online e a sua monetização tornaram-se atividades difundidas (HILL; HILL, 2021), constituindo novas formas de produzir riqueza – aspecto que atrai com particular e histórica proeminência a capacidade humana de inventividade e de adaptação. Esse fenômeno, embora em grande parte discutido no contexto das relações privadas empresariais e digitais, apresenta desafios e oportunidades legítimos quando examinado à luz da legislação que rege os servidores públicos federais no Brasil. A intersecção entre o regime jurídico dos servidores públicos, disciplinado pela Lei n.º 8.112/90, e a revolução digital é o solo fértil em que o presente trabalho está enraizado. A problemática a ser explorada orbita a (im)possibilidade da monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais.

A conduta pode ter capitulação nas vedações do art. 117 do Estatuto dos Servidores Públicos, especialmente na proibição do exercício do comércio por servidores públicos federais, prescrita no inciso X do dispositivo. É válido ressaltar que o exercício do comércio, com a positivação da teoria da empresa pelo art. 966 do Código Civil e a derrogação da teoria dos atos

de comércio prevista na primeira parte do Código Comercial (COELHO, 2019, p. 15-18), vem sendo interpretado como a atuação na qualidade de empresário individual.

Na era digital, o "conteúdo" se torna o bem ou serviço comercializável. Os criadores de conteúdo estão efetivamente gerando receita a partir de seus ativos digitais - seja conhecimento, habilidade artística, entretenimento ou outros - que são consumidos por uma audiência disposta a pagar, seja diretamente ou indiretamente. É possível que esses ativos sejam organizados de maneira coordenada e que a atividade seja exercida de modo profissional, o que pode vir a enquadrar esses criadores na definição contemporânea de empresários (COELHO, 2019, p. 17).

Ademais, ao monetizar um conteúdo virtual relacionado a suas atribuições, o servidor público federal pode incorrer, ainda, nas seguintes proibições prescritas no art. 117 da Lei n.º 8.112/90:

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho; (BRASIL, 1990).

Em contrapartida, há que reconhecer os direitos inerentes à liberdade de expressão dos servidores públicos, especialmente no que se refere à criação intelectual. Afinal, tolher parte dessa liberdade pode vir a comprometer um potencial avanço no desenvolvimento da produção científica e cultural do Brasil, pátria que é mãe gentil de um povo não só heroico, mas de alma particularmente artística. Diversos servidores públicos contribuíram através da divulgação de suas produções intelectuais. Carlos Drummond de Andrade dizia: “Tive ouro, tive gado, tive fazendas. / Hoje sou funcionário público.” (ANDRADE, 2012, p. 9). Além dele, Machado de Assis, Graciliano Ramos, Guimarães Rosa, Cecília Meireles, João Cabral de Melo Neto, Lima Barreto, Moacyr Scliar, Conceição Evaristo, Mário de Andrade e diversos outros servidores contribuíram para a literatura brasileira e para o patrimônio cultural em proporções imensuráveis.

À vista disso, a proibição da monetização de conteúdo digital produzido por servidores públicos pode limitar o potencial de disseminação e financiamento de suas contribuições artísticas, culturais e científicas e, destarte, impactar no avanço da ciência e tecnologia do país.

Trata-se, assim, de uma discussão que, em última instância, envolve o próprio conceito de interesse público e o modo como ele se conforma e se adapta às novas configurações trazidas pelo advento da sociedade digital.

Desse modo, mostra-se imprescindível uma análise aprofundada do regime jurídico dos servidores públicos federais, assim como um exame da finalidade das proibições contidas na Lei n.º 8.112/90 e da abrangência com que vêm sendo interpretadas, para que seja possível equilibrar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e indisponibilidade do interesse público da Administração com os direitos e interesses dos servidores. De modo geral, essas vedações surgiram para evitar conflitos de interesse, preservar a dignidade da função pública e evitar o uso indevido de recursos públicos para benefício pessoal (ALENCAR, p. 54-55, 2008), sendo necessário ponderar se a monetização de conteúdos digitais por parte dos servidores efetivamente irrompe contra esses objetivos.

Se, por um lado, o objeto material do tema da monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais é inédito para o direito, o seu objeto formal é uma questão sobre a qual a doutrina tem se debruçado desde o momento em que restou constatada a insuficiência do dogma da completeza difundido pelas escolas da exegese e histórica e pela jurisprudência dos conceitos: as lacunas legislativas (BOBBIO, p. 121-123, 1995; FERRAZ JÚNIOR, 2010, p. 54). Em outros termos, o tema é inédito, mas a existência de temas inéditos é um problema antigo para o direito.

Ante a ausência de uma regulamentação uniforme sobre a monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais, resta uma variedade de interpretações e abordagens dos diferentes órgãos federais, que vêm lidando com o fenômeno ou tangenciando-o por meio de instruções normativas e notas técnicas decotadas, a exemplo do art. 14 da Instrução Normativa do Diretor-Geral da Polícia Federal n.º 250/2023 e da Nota Técnica n.º 1811/2022 da Controladoria-Geral da União. Tal falta de uniformidade compromete a sistematicidade no tratamento da questão e desencadeia um cenário de insegurança jurídica não só para o servidor

público interessado, mas para a Administração, para o administrado e, conseqüentemente, para o interesse público *per si*.

Por conseqüência, este trabalho se propõe a analisar a (im)possibilidade da monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais à luz do regime jurídico-administrativo a que estão sujeitos, partindo especialmente dos princípios administrativos, das vedações e deveres previstos na Lei n.º 8.112/90. O exame considerará duas modalidades de conteúdo digital, o relacionado à função do servidor e o não relacionado à função, e terá como fundamento a simbiose entre prerrogativas e sujeições ínsita ao regime jurídico-administrativo brasileiro.

O enfoque será dado nos seguintes métodos de monetização, independentemente da plataforma virtual envolvida: por publicidade; vendas; doações; outras formas de arrecadações diretas; e números de visualizações. A análise será conduzida por meio da interpretação teleológica e axiológica das normativas existentes, com ênfase na Lei n.º 8.112/90.

Vale observar que as questões aqui apresentadas não pretendem exaurir a complexidade do tema. Devem ser tomadas como tentativas de interpretação do processo; como parte de uma busca por desvelar a dinâmica assumida pelo interesse público ante as inovações da era digital.

## 2 Regime jurídico dos servidores públicos federais e a Lei n.º 8.112/90

### 2.1 Fundamentos e princípios

Nova realidade, antigos pecados. Há uma nuance que tingem o tecido social brasileiro desde o colonialismo: a dança confusa entre os domínios público e privado, popularmente denominada de “jeitinho brasileiro”. Aliás, é dela que se origina o embaralho entre a ideia dos favores e o conceito de cidadania. A incompatibilidade fundamental entre os institutos do Estado e da família tem convivido contemporaneamente à histórica imbricação entre as duas formas (HOLANDA, 1995, p. 141).

A indistinção fundamental entre as duas formas é prejuízo romântico que teve os seus adeptos mais entusiastas durante o século XIX. De acordo com esses doutrinadores, o Estado e as suas instituições descenderiam em linha reta, e por simples evolução, da família. A verdade, bem outra, é que pertencem a ordens diferentes em essência. (...) Ninguém exprimiu com mais intensidade a oposição e mesmo a incompatibilidade fundamental entre os dois princípios do que Sófocles. Creonte encarna a noção abstrata, impessoal da Cidade em luta contra essa realidade concreta e tangível que é a família. Antígona, sepultando Polínice contra as ordenações do Estado, atrai sobre si a cólera do irmão, que não age em nome de sua vontade pessoal, mas da suposta vontade geral dos cidadãos, da pátria: / E todo aquele que acima da Pátria \ Coloca seu amigo, eu o terei por nulo. O conflito entre Antígona e Creonte é de todas as épocas e preserva-se sua veemência ainda em nossos dias. (HOLANDA, 1995, p. 141).

Nesse contexto, é possível afirmar que, no Brasil, o sistema administrativo e o conjunto de agentes públicos raramente foram exclusivamente direcionados para o atendimento de interesses gerais e objetivos. Pelo contrário, a tendência tem sido a predominância dos interesses particulares nas relações públicas (HOLANDA, 1995, p. 146), fenômeno que integra um processo de “familiarização” da figura do Estado – tanto em sentido metafórico quanto literal, já que a deficiência na regulamentação dos agentes públicos permitiu que a Administração passasse a ser gerida por uma espécie de “teoria dos sobrenomes” (teoria porque dotada de objeto e métodos próprios, sistematicidade e regularidade ímpares), em que o poder e a influência transmitem-se por linhagens familiares.

Da monarquia hereditária para a democracia “hereditária”: essa é a transição que ilustra as dificuldades estruturais enfrentadas pelas tentativas de sistematização do tratamento dos

agentes públicos no Brasil, desde a Constituição de 1824, no período monárquico, até a Constituição de 1988, no período de redemocratização. Na era monárquica, o imperador nomeava e provia os empregos públicos, além de invadir a competência da Assembleia Geral de criá-los ou suprimi-los e de estabelecer-lhes ordenados, levando a arbitrariedades e favorecimentos (ARAÚJO, 2007, p. 144).

Posteriormente, nos anos iniciais de república, novas investidas de regulamentação ocorreram, resultando de uma delas o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos da União (Decreto-lei 1.713/1939), com previsão na Constituição de 1937 (CAVALCANTI, 1945, p. 79-81). A obrigação de concurso público para determinados cargos de carreira e a estabilidade para os funcionários admitidos através do concurso foram introduzidas já na Constituição de 1934. As diretrizes foram mantidas na Constituição de 1937 e no Estatuto de 1939 (ARAÚJO, 2007, p. 150).

De qualquer forma, pela primeira vez, o cargo público foi, de fato, relacionado a um regime estatutário, vínculo unilateral entre Estado e funcionário, cujos direitos e deveres dos funcionários podiam ser estabelecidos e modificados pelo primeiro. A associação do funcionário público como pessoa legalmente investida em um cargo público foi interpretada como proibição do regime contratual no exercício permanente da função pública (ARAÚJO, 2007, p. 149). Essas características do Estatuto de 1939 ainda determinam a teoria da função pública, apesar das transformações que virão a seguir.

Em 1952, foi publicado o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei n.º 1.711/1952), que manteve as bases acima delimitadas.

Durante a segunda metade do século XX, é possível identificar uma tendência da regência dos agentes públicos pelo regime da legislação trabalhista. O processo inicial dessa inclinação se desenvolveu à luz da Lei n.º 1.890/1953 e a sua intensificação ocorreu com a Lei n.º 6.185/1974. O aumento no número de "celetistas" trouxe uma série de desafios (ARAÚJO, 2007, p. 157).

Não sem razão, depois de 1964, o regime trabalhista passou a dominar de norte a sul, do Oiapoque ao Chuí, em todos os cantos do País. É o que se passa nos Municípios

brasileiros hoje. Por que? Porque o regime trabalhista, generalizando-se, ensanCHA a admissão de pessoal sem concurso público de provas ou de provas e títulos; porque o servidor submetido ao regime trabalhista pode ser dispensado, como todos sabemos, ao bel talante do empregador. (MELLO, 1986, p. 85)

Nesses termos, a contratação de agentes públicos se tornou um instrumento para a realização de interesses pessoais ou partidários e de trocas de favores, principalmente no âmbito estadual e municipal, daí emergindo a necessidade de sistematização do tema pela Constituição Federal de 1988.

Perante a Carta Magna em vigor, é possível afirmar que são quatro as categorias de agentes públicos: agentes políticos; servidores públicos; militares; e particulares em colaboração com o Poder Público (DI PIETRO, 2020, p. 1234). Os servidores públicos, em sentido amplo, correspondem às pessoas físicas que prestam serviços à Administração Pública direta e indireta (DI PIETRO, 2020, p. 1239). Essa categoria subdivide-se, ainda, em: servidores estatutários, sujeitos ao concurso público e ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos efetivos; empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista para ocupar empregos públicos, mas também sujeitos ao concurso público; e servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CRFB/88).

Os servidores estatutários são vinculados às pessoas jurídicas de direito público – Administração direta, autarquias e fundações públicas com regime jurídico de direito público – e, por essa razão, estão ligados ao interesse público por laços ainda mais estreitos (DI PIETRO, 2020, p. 1.234-1.245), o que justifica a submissão desses agentes a um regime jurídico único (art. 39, CRFB/88) e os coloca como objeto central do presente trabalho.

Desse modo, é na conjuntura narrada que o atual regime jurídico dos servidores públicos federais encontra a sua razão de ser, consistindo em um instituto voltado à garantia do interesse público no exercício da função pública (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 115/116). Nessa diretriz, é possível afirmar que residem na Constituição Federal normas que levam esse regime a ser considerado um fundamento da república (art. 39, CRFB/88), tendo a Lei n.º 8.112/90 materializado os preceitos constitucionais a partir do atual Estatuto dos Servidores Públicos Federais (SOUSA, 2016, p. 64).

Em rigor, toda disciplina constitucional do servidor público está armada em função de objetivos intimamente ligados aos propósitos do próprio Estado de Direito. (...) Pois bem, o regime constitucional dos servidores públicos almeja exatamente fixar regras básicas favorecedoras da neutralidade do aparelho estatal, a fim de coibir sobretudo o Poder Executivo de manipulá-lo com desabrimento capaz de comprometer objetivos do Estado de Direito. (MELLO, 1986, p. 81-82).

Por consequência, os fundamentos do regime coincidem com os fundamentos do próprio Estado de Direito.

Além disso, a previsão de um regime jurídico público não é mera opção política, mas garantia dos cidadãos, que possuem o direito individual de serem tratados pela Administração com legalidade estrita, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, indisponibilidade e supremacia do interesse público, bem como possuem o direito político a uma gestão da coisa pública também em conformidade com esses princípios (MARTINS, 2011, p. 144). O regime estatutário, portanto, é garantia para o servidor e, especialmente, para os administrados (SOUSA, 2016, p. 64).

Deve-se reconhecer, no entanto, que a tendência contemporânea em diversos ordenamentos jurídicos aponta para a volta da pluralidade de regimes jurídicos de pessoal, tal qual evidenciado nos exemplos de países como Alemanha, França e Espanha e na Proposta de Emenda Constitucional n.º 32/2020 (CAVALCANTI, p. 56-57, 2020). Essa pluralidade reflete positivamente a diversidade de funções e áreas de atuação do Estado moderno, sobretudo em contextos de *welfare state* (p. 56). Contudo, trata-se de um ponto sensível no Brasil, pois é imperativo que tal diversificação não subverta os princípios básicos da Administração Pública, facilite o retorno de práticas antigas de patrimonialismo (CAVALCANTI, p. 57, 2020) e implique retrocesso ao cenário anteriormente narrado.

O desafio consiste, portanto, na formulação de um novo cenário com garantias para que a adoção do regime celetista para atividades não exclusivas do Estado, como é defendido pela Reforma Administrativa (CAVALCANTI, p. 57, 2020), ocorra à luz dos princípios constitucionalmente garantidos. Afinal, apenas dessa forma seria possível conciliar a necessidade de adaptabilidade e eficiência com a preservação dos direitos dos servidores e das garantias dos cidadãos.

De qualquer forma, mais do que submeter os servidores a um regime estatutário, interessa que o exercício do poder disciplinar seja efetivo, de forma que os desvios éticos e as irregularidades sejam coibidas.

Dada a Lei n.º 8.112/90 como ponto de partida, é possível dar início à investigação sobre a dicotomia que permeia o regime jurídico dos servidores públicos federais: a relação entre as prerrogativas e as limitações a que esses agentes estão sujeitos. Tal relação é pautada em dois elementos: o compromisso dos servidores de guiar a sua atuação de acordo com o interesse público e a garantia das prerrogativas necessárias ao cumprimento desse dever (MARTINS, 2011, p. 140-141).

A Constituição Federal não estabelece privilégios, mas meios de atenuação da influência política na execução das funções administrativas. Seria infrutífero impor que os servidores públicos obedecessem a uma legalidade estrita sem garantir que eles estivessem livres para, de fato, obedecê-la. O direito administrativo não acredita em deuses.

O Direito não despreza a natureza humana. Por isso, é inerente ao Estado de Direito o princípio da responsabilidade do Estado, o princípio do controle judicial e, pois, o princípio da manutenção das prerrogativas necessárias à imunização da função administrativa à influência política.

(...)

É de uma obviedade ululante: se alguém precisa se corromper para manter seu ganha-pão, como regra geral, se corrompe. Ninguém é santo ou herói. Raros são os que abrem mão do seu ganha-pão por idealismo. Não se presume um comportamento sobre-humano de quem exerce função pública. (MARTINS, 2011, p. 142).

Portanto, o ordenamento jurídico não deve presumir uma capacidade quase heroica de resistência à corrupção, mas criar um ambiente inóspito a ela. Os direitos constitucionais básicos do regime estatutário dos servidores públicos são pressupostos para uma atuação livre. Conclui-se, em tais termos, que se esses direitos são fundamentais ao Estado de Direito, se são garantia individual e direito político dos cidadãos, são, propriamente, cláusulas pétreas.

O mais relevante direito decorrente do regime estatutário do servidor público reside no princípio da estabilidade, que se traduz nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

À vista disso, a Carta Magna evidencia um compromisso com a segurança e independência dos servidores públicos, permitindo que realizem suas funções sem o receio de retaliação política e dispensa arbitrária.

Ademais, o art. 37 da Constituição Federal assegura, dentre outros direitos, o livre acesso aos cargos públicos (art. 37, I) – expressão do princípio da isonomia estampado no art. 5º –, a fixação e a alteração da remuneração apenas por lei específica, a revisão anual geral da remuneração e a irredutibilidade dos subsídios e vencimentos, ressalvados os casos previstos, protegendo o servidor de pressões e chantagens envolvendo questões remuneratórias.

Os parágrafos do art. 39 do diploma constitucional, por sua vez, traçam as diretrizes que devem ser observadas pelo Estatuto, cabendo destacar entre elas: critérios objetivos e racionais para fixação dos padrões de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório (§ 1º); e observância obrigatória de determinados direitos trabalhistas (§ 3º).

Outrossim, a Lei n.º 8.112/90 possui o Título III voltado ao tratamento dos direitos e vantagens dos servidores públicos federais, dando enfoque à sistematização dos componentes da remuneração e do subsídio, à aposentadoria, à pensão por morte, aos auxílios, às férias, às licenças, aos afastamentos, às concessões e ao direito de petição.

É crucial não perder de vista que compreender essas prerrogativas é um passo fundamental para compreender as limitações a que os servidores públicos estão sujeitos. Afinal, todas as prerrogativas não são fins em si mesmas, são meramente instrumentais. Constituem mecanismos para que o servidor público atenda às limitações intrínsecas ao cargo público ocupado, que, por sua vez, constituem mecanismos para que o interesse público seja efetivamente atendido – esse, sim, é o fim último da atividade administrativa.

As limitações mencionadas e intrínsecas ao cargo público manifestam-se, especialmente, em imposições para a sua investidura, deveres e vedações.

Dentre as exigências para a investidura em cargo público, destacam-se os requisitos básicos de acesso previstos no art. 5º da Lei n.º 8.112/90 e o princípio do concurso público (art. 37, II, CRFB/88), que garante que o acesso a cargos públicos observe os princípios da isonomia, moralidade e impessoalidade, ressalvados apenas os casos previstos na Constituição Federal. Ressalta-se que o princípio do concurso público possui relação íntima com o da estabilidade: após o diploma de 1988, apenas aqueles que ingressarem por concurso público poderão tornar-se estáveis, observadas as regras de transição.

Já os deveres dos servidores públicos federais foram estipulados no Título IV da Lei n.º 8.112/90, especificamente no art. 116, e cobrem uma ampla gama de responsabilidades e expectativas éticas e profissionais. Em resumo:

- Os servidores devem se dedicar ao seu trabalho com zelo, lealdade e respeito às instituições a que servem, agindo sempre de acordo com as normas legais e regulamentares;
- Eles têm o dever de zelar pela economia de materiais e a conservação do patrimônio público, mantendo sigilo sobre assuntos de repartição;

- O comportamento deve ser compatível com a moralidade administrativa, o que significa que a conduta deve ser proba;
- Os servidores devem ser assíduos e pontuais ao serviço, além de tratar todas as pessoas com urbanidade e respeito;
- São responsáveis por cumprir ordens superiores, a menos que sejam manifestamente ilegais, e por representar contra qualquer ilegalidade, omissão ou abuso de poder que eles observem em suas funções, tendo a obrigação de denunciar irregularidades às autoridades superiores ou à autoridade competente;
- Por fim, estão comprometidos em fornecer informações e serviços de maneira eficiente ao público em geral, respeitando a necessidade de confidencialidade quando apropriado, em expedir as certidões requeridas e em atender às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

A partir de todo o exposto, é possível concluir que atividades que embarcem o cumprimento desses deveres devem ser consideradas contrárias ao interesse público e podem acarretar, portanto, responsabilidade civil, administrativa e penal (art. 121, Lei n.º 8.112/90).

Por fim, dentre as limitações impostas aos servidores públicos, as vedações do art. 117 da Lei n.º 8.112/90 assumem posição relevante, pois abrangem uma variedade de comportamentos e atividades que, embora possam ser aparentemente lícitos, são incompatíveis com o exercício do cargo público. Assim, a racionalidade por trás da análise dessas vedações é particular e ligada às suas razões de ser.

Em outras palavras, significa dizer que a relevância e a necessidade dessas restrições só podem ser completamente compreendidas quando considerado o papel específico dos servidores públicos e os desafios únicos que enfrentam ao equilibrar seus deveres profissionais e interesses pessoais – é a essa investigação particular que este trabalho passa a se dedicar.

## 2.2 Vedações previstas no art. 117 da Lei n.º 8.112/90

O art. 117 da Lei n.º 8.112/90 proíbe condutas que constituem ameaças ao desempenho impessoal da função quando praticadas pelos servidores públicos. Desde já, é possível afirmar,

genericamente, que a razão de ser dessas vedações reside no atendimento do interesse público.  
Se a máquina estatal

é hoje toda poderosa e não existirem mecanismos propícios a uma atuação imparcial de seus operadores é claro que, através deles, ela poderá conduzir os destinos da sociedade a seu bel prazer. (MELLO, 1986, p. 83).

Sob uma óptica particularizada, é possível identificar que a cada uma das proibições cumpre resguardar uma faceta distinta do interesse público. Passa-se, portanto, a desmembrá-las para melhor compreendê-las.

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;

IV - Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;

XV - Proceder de forma desidiosa; (BRASIL, 1990).

O andamento eficiente dos processos e a execução dos serviços são vitais para o funcionamento do Estado e o atendimento das necessidades da sociedade. A presença, a disponibilidade e diligência do servidor durante o expediente garantem, especialmente, os princípios da continuidade dos serviços públicos (art. 175, parágrafo único, IV, CRFB/88), da legalidade estrita e da eficiência (art. 37, *caput*, CRFB/88), sendo fulcrais para a realização das atividades administrativas essenciais.

II - Retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição; (BRASIL, 1990)

Essa proibição visa à proteção do patrimônio público e à segurança das informações, que são de interesse coletivo. A retirada sem autorização de documentos ou objetos pode acarretar perda ou danos a bens públicos, bem como vazamento de dados sensíveis, o que viola,

principalmente, os princípios da indisponibilidade dos bens públicos e da segurança das informações.

III - Recusar fé a documentos públicos; (BRASIL, 1990)

Os documentos públicos têm fé pública, isto é, presumem-se verdadeiros. Negar-lhes fé pode comprometer a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, afetando a atividade administrativa e, dentre outros, o princípio da legalidade estrita (art. 37, *caput*, CRFB/88).

V - Promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição; (BRASIL, 1990)

Esse item é voltado para o princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, CRFB/88), prezando por um ambiente de trabalho livre de favoritismos ou desavenças pessoais que possam comprometer a qualidade e a objetividade dos serviços públicos.

VI - Cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado;

XVII - Cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias; (BRASIL, 1990).

As condutas comprometem a segurança das informações e a qualidade do serviço prestado, já que indivíduos não treinados ou não autorizados podem não desempenhar a função de maneira adequada, comprometendo, sobretudo, os princípios da eficiência, do concurso público (art. 37, II, CRFB/88) e o da legalidade estrita.

VII - Coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político; (BRASIL, 1990)

Essa proibição resguarda a liberdade de associação e de filiação política do servidor, também protegendo os princípios da moralidade (art. 37, *caput*, CRFB/88) e da impessoalidade, ao evitar a instrumentalização do serviço público para fins políticos ou pessoais.

VIII - Manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;

(...)

X - Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

(...)

XI - Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

XII - Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

(...)

XIV - Praticar usura sob qualquer de suas formas;

XVI - Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares; (BRASIL, 1990)

As previsões estão diretamente relacionadas aos princípios da moralidade e da impessoalidade, que exigem, respectivamente, integridade e objetividade no desempenho das funções públicas. As condutas correspondem, ainda, a afrontas aos princípios da indisponibilidade do interesse público e dos bens públicos.

O nepotismo, a utilização do cargo para obter vantagens pessoais, a “advocacia” de interesses particulares, a corrupção passiva, a prática da usura e a utilização do pessoal e de materiais da repartição desafiam as bases do regime estatutário dos servidores públicos e, conseqüentemente, o próprio Estado de Direito, conforme discorrido anteriormente.

As proibições objetivam assegurar a utilização adequada dos recursos públicos e evitar o abuso de poder na modalidade de desvio de finalidade.

X - Participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário; (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008)

Parágrafo único. A vedação de que trata o inciso X do caput deste artigo não se aplica nos seguintes casos: (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

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 (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

II - gozo de licença para o trato de interesses particulares, na forma do art. 91 desta Lei, observada a legislação sobre conflito de interesses. (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008) (BRASIL, 1990)

A vedação busca garantir a dedicação do servidor à função pública e evitar conflito de interesses, em respeito aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da continuidade dos serviços públicos e da eficiência.

A presente norma é a que sofreu mais alterações dentre as condutas vedadas ao servidor público federal. Tais modificações ocorreram na tentativa de adequação às múltiplas nuances da realidade, sem, no entanto, confrontarem diretamente as razões subjacentes à proibição (ALENCAR, 2008, p. 46-47).

A questão central que deveria ter sido levada em conta é a de que a vedação à gestão de sociedades privadas e ao exercício do comércio é formada por dois principais propósitos, quais sejam: a garantia de dedicação à atividade pública e o afastamento do conflito de interesses (ALENCAR, 2008, p. 55).

Para o cumprimento da jornada de trabalho de maneira adequada, no entanto, existe não somente o debatido dispositivo, mas também o inciso XVIII, razão pela qual é plausível afirmar que a principal razão de ser do inciso X está no conflito de interesses. Um conflito de interesses ocorre quando um indivíduo está em uma posição que pode, potencialmente, comprometer ou influenciar a execução de suas funções devido a interesses pessoais. O art. 3º, I, da Lei n.º 12.813/2013, normatização própria para a alta cúpula da Administração, trata sobre o que se considera conflito de interesses para os fins do diploma, a saber:

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;

Nesse contexto, parte da doutrina defende que

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. (ALENCAR, 2008, p. 47).

E que, portanto,

seria (...) muito mais esclarecedor que a legislação previsse a impossibilidade da prática de gestão privada que envolvesse conflito de interesses com a atividade pública. (ALENCAR, 2008, p. 55).

De qualquer forma, porém, a presente vedação, com a sua redação atual, busca resguardar tanto uma maior dedicação do servidor público à função quanto evitar situações de conflito de interesses. A problemática nasce, contudo, a partir da complexidade desses conflitos e das nuances que permeiam a interação entre a atividade pública e a privada, o que tem contribuído para as constantes modificações na norma.

Feitas essas considerações, retorna-se às demais proibições.

XIII - Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro; (BRASIL, 1990).

Esse item visa a evitar conflitos de lealdade e comprometimento do servidor com os interesses do Brasil, garantindo, acima de tudo, os princípios da legalidade estrita e da lealdade às instituições.

XVIII - Exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho; (BRASIL, 1990).

A proibição busca assegurar a dedicação do servidor à função pública e evitar conflito de interesses, em respeito aos princípios da continuidade dos serviços públicos, da eficiência, da moralidade e da impessoalidade. A ideia é que cada servidor esteja empenhado e concentrado exclusivamente na execução de suas tarefas, otimizando a produtividade e garantindo um serviço de qualidade para os administrados.

Afinal, o servidor público é a engrenagem que faz a Administração Pública, de fato, funcionar, sendo remunerado para tal. É possível afirmar, pois, que o desempenho de atividades incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho constitui espécie indireta de dilapidação do patrimônio público, também violando o princípio da indisponibilidade dos bens públicos.

XIX - Recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado; (BRASIL, 1990).

A atualização dos dados cadastrais é fundamental para a gestão eficiente e eficaz do quadro de servidores e para a segurança da informação.

A partir de todo o exposto, é possível concluir que as condutas dos servidores públicos federais devem ser sempre analisadas sob o prisma do atendimento dos diversos aspectos supracitados.

Com a evolução constante da sociedade e a complexificação das relações sociais, muitas situações inéditas e nebulosas envolvendo o servidor público surgiram e não encontram regulamentação direta nas previsões legais atuais, como as contidas no artigo 117. Em meio ao surgimento de novas tecnologias, alterações na estrutura organizacional do serviço público e transformações na dinâmica da sociedade, surgem lacunas na lei. A monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais, por exemplo, reside em tal limbo.

Nesse contexto, a Lei n.º 8.112/90 possui uma fraqueza em comum com todos os outros diplomas legais: foi elaborada em um tempo e espaço específicos, refletindo as demandas, desafios e conceitos do tempo de sua elaboração e ficando a cargo das técnicas hermenêuticas para a definição de sua longevidade.

Portanto, conclui-se, em suma, que o art. 117 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais desdobra-se em uma série de interdições direcionadas aos servidores públicos, estabelecendo diretrizes que resguardam princípios fundamentais da Administração Pública e defendendo diferentes facetas do conceito de “interesse público”. Apesar do surgimento de novas nuances a partir da evolução da sociedade e da possível insuficiência da atual legislação

para cobrir essas mudanças, a máquina estatal deve preservar o seu funcionamento em consonância com a ordem constitucional, não sendo um mero "engrenar" de regras, mas um processo que deve fluir e evoluir – ao mesmo tempo em que mantém os princípios jurídico-administrativos.

### 3 A monetização de conteúdo digital

#### 3.1 Conceito e modalidades

A transição do cenário econômico e cultural contemporâneo – da tradicional indústria cultural para a indústria criativa – representa um marco significativo na maneira como se concebe e se consome informação.

A mudança é potencializada especialmente pela virtualização das relações sociais, que permite aos indivíduos a exploração de novos meios de expressão (KAPLAN; HAENLEIN, 2010, p. 59-60). Assim como em marcos históricos da humanidade, em que inovações foram observadas e reconhecidas por seu inerente potencial de reconfiguração do panorama sociocultural, a ascensão da economia criativa virtual agitou os ânimos da economia mundial. E viu o homem que isso era bom.

A partir do final do segundo milênio da era cristã, uma revolução concentrada nas tecnologias da informação remodelou a interdependência global, transformando a relação entre a economia, o Estado e a sociedade em um sistema de geometria variável (CASTELLS, 1999, p. 21), caracterizado pelas conexões em rede.

É claro que a tecnologia não determina a sociedade. Nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica (...). A tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas. (...) Entretanto, embora não determine a tecnologia, a sociedade pode sufocar seu desenvolvimento principalmente por intermédio do Estado. Ou então, também principalmente pela intervenção estatal, a sociedade pode entrar num processo acelerado de modernização tecnológica capaz de mudar o destino das economias, do poder militar, do bem-estar social em poucos anos. (CASTELLS, 1999, p. 25).

É precisamente nesse contexto que se fortalece o fenômeno denominado de “economia criativa”, cujo conceito pode ser assim delimitado: "um conjunto de atividades econômicas que envolve a criação, produção e comercialização de bens e serviços que têm como matéria-prima a criatividade, a habilidade e o talento individual" (HOWKINS, 2002, p. 3). A nomenclatura é sedutora, mas deve ser utilizada com cautela. Afinal, não existe parte da economia que não seja criativa em sentido amplo. A característica distintiva da economia criativa em sentido estrito

reside em constituir um setor econômico organizado em torno da captura do valor da criatividade humana *per si* (FIRJAN, 2022, p. 73).

Segundo o modelo britânico de 1990, criado pelo *United Kingdom Department for Culture, Media and Sport* (UK/DCMS), os treze setores que incorporam as indústrias criativas são: arquitetura; artes e antiguidades; artes cênicas; artes visuais; cinema e vídeo; design; games; moda; música; literatura; publicidade; desenvolvimento de software; televisão e rádio. Mesmo com algumas discordâncias entre os modelos existentes, é unívoca a adoção de quatro grandes grupos para alocar as subcategorias, sendo eles: patrimônio, artes, mídia e criações funcionais (LISBOA, 2022, p. 55). Dentro desses grupos, a monetização de conteúdo digital surge como uma proeminente vertente (LISBOA, 2022, p. 56).

Com o advento das plataformas virtuais, a produção de conteúdo *online* ressignificou o *modus operandi* da sociedade. Já era possível identificar as dimensões sociais da internet nas ferramentas mais rudimentares e iniciais, como: os sistemas de quadro de avisos (BBS - Bulletin Board Systems), sistemas eletrônicos de mensagens; os MUDs (Multi-User Dungeons), jogos online em texto que permitem interações entre múltiplos jogadores; e webzines amadores, revistas eletrônicas produzidas de forma independente.

Entretanto, com a tecnologia da “Web 2.0”, houve um avanço significativo. Essa nova fase da internet enfatizava “arquiteturas de participação”, ampliando as oportunidades para colaboração interativa, permitindo modificações por parte dos usuários e facilitando o compartilhamento de informações (O’REILLY, 2005, *apud* KUEHN; CORRIGAN, 2013, p. 9). Nesse cenário, as redes sociais surgiram, propagaram-se e facilitaram a produção e o consumo de conteúdo digital, convidando os usuários a cocriar conteúdo e valor em um ciclo que se retroalimenta (JENKINS, 2006, p. 193, *apud* KUEHN; CORRIGAN, 2013, p. 9; KAPLAN; HAENLEIN, 2010, p. 61, *apud* KUEHN; CORRIGAN, 2013, p. 9).

O conteúdo pode versar sobre as mais diversas áreas – como cultura, ciência, política, direito, vestibulares, concursos, gastronomia, viagens, tecnologia, moda, rotina – e ser produzido das mais diversas formas – como artigos de blog, vídeos, podcasts, infográficos, e-books, animações, webinars e até realidade virtual. O sucesso do conteúdo digital tem a ver justamente com a liberdade existente em sua criação. Os recursos finitos no plano concreto

costumam ser infinitos no plano virtual. Diferente do mundo físico, onde esses recursos são limitados por barreiras geográficas, financeiras ou temporais, o espaço virtual desafia essas fronteiras, o que amplia o leque de possibilidades e, em um processo quase orgânico, atrai as necessidades infinitas do ser humano (SILVA; SANTOS, p. 135-142, 2016).

Além disso, é válido analisar que as plataformas que intermediam produtores e consumidores de conteúdo digital não apenas reconfiguraram as interações sociais, mas transformaram-nas em um modelo de negócio, dando origem ao que pode ser denominado de capitalismo das plataformas (SRNICEK, 2018, p. 17).

Em uma era dominada pelo fluxo incessante de informações e pela predominância das mídias digitais, o conteúdo se tornou uma moeda de valor inestimável. Essa capacidade de converter conteúdo em receita reflete a essência da economia criativa. Afinal, o conteúdo digital é a manifestação tangível da criatividade e inovação, servindo como meio pelo qual ideias são compartilhadas, histórias são contadas e valores são transmitidos. Portanto, mais do que simplesmente produzir conteúdo, a verdadeira arte reside em identificar, empacotar e distribuir esse conteúdo de maneira que ele ressoe com um público-alvo e que se torne um negócio rentável. Em outras palavras, mais importante do que a produção do conteúdo digital em si é a monetização desse conteúdo, especialmente para o presente trabalho.

A monetização de conteúdo digital consiste no processo de transformar conteúdo online em uma fonte de receita. Existem variadas estratégias e ferramentas utilizadas pelos criadores para realizar esse processo. Algumas das formas mais comuns de monetização de conteúdo digital são: publicidade, afiliados, venda de conteúdo, assinaturas ou modelos de *paywall*, doações ou *crowdfunding*, venda de produtos ou serviços e licenciamento de conteúdo (XPERIENCIFY, 2023; MIGHTY, 2023).

A monetização através da publicidade pode ser por meio de anúncios pagos ou de parcerias e patrocínios. O primeiro método consiste na inserção de anúncios em um site, blog ou vídeo, como banners, anúncios de vídeo e anúncios pop-up. Os criadores de conteúdo são pagos com base em métricas, como cliques (Custo Por Clique), visualizações (Custo Por Mil) e aquisições (Custo por Aquisições). Atualmente, é a principal fonte de receita para os produtores de conteúdo digital (GANNETT COMPANY INCORPORATED., 2018). O

segundo método, por sua vez, é o estabelecimento de parcerias com marcas ou empresas que pagam para serem promovidas ou associadas ao conteúdo do criador.

Já o programa de afiliados constitui a promoção de produtos ou serviços de outras empresas em troca de uma comissão por cada venda ou ação realizada através de um link de afiliado. Plataformas como a *Amazon Associates* são populares para esse tipo de monetização.

A venda de conteúdo, por seu turno, consiste no oferecimento de conteúdo premium, como e-books, cursos online, webinars ou conteúdo sob demanda. A ideia reside em cobrar dos usuários pelo acesso a esse conteúdo de valor agregado.

As assinaturas ou modelos de *paywall* ocorrem por meio da criação de uma área de membros ou conteúdo que só pode ser acessado mediante uma assinatura ou pagamento. A prática é comum em sites de notícias, plataformas de cursos e outros serviços online.

As doações ou *crowdfunding* costumam ser feitas por plataformas como *Patreon* ou *Apoia.se*, que permitem aos fãs contribuírem financeiramente com o criador de conteúdo através de doações.

Ademais, é possível a venda direta de produtos ou serviços através do lançamento relacionado ao seu conteúdo ou marca.

Por fim, o licenciamento de conteúdo consiste na venda dos direitos de uso do seu conteúdo para outras entidades, como quando uma foto é licenciada para uso em publicidade ou quando um vídeo é licenciado para ser mostrado em um programa de televisão.

É possível afirmar, ante o exposto, que a monetização de conteúdo digital está profundamente atrelada à reputação e ao relacionamento que o produtor estabelece com a sua audiência. Nas redes, onde o conteúdo é abundante, a confiabilidade e a autenticidade de um criador tornam-se diferenciais. Uma reputação sólida agrega valor e confiança, incentivando a audiência a investir tempo e, muitas vezes, recursos financeiros no conteúdo apresentado. Da mesma forma, um relacionamento genuíno e próximo com a audiência promove um engajamento maior, levando a uma comunidade leal e investida no sucesso do produtor.

É certo que o mercado tradicional também sempre dependeu da reputação das empresas para vender. No entanto, a velocidade de propagação da informação e a capacidade de interação direta com o público no ambiente digital mudaram as regras do jogo. Enquanto, no mercado tradicional, a construção da reputação pode levar anos e ser mediada por campanhas publicitárias e relações públicas, no digital, um único conteúdo viral ou uma interação mal gerenciada nas redes sociais pode destruir uma reputação instantaneamente.

O que depreendemos, na prática, das experiências proporcionadas pelo Youtube é que ele condiz diretamente com o que Greffe (2015) situa como capitalismo de autenticidade, ou seja, promover a construção de uma imagem de si mesmo, permeando o imaginário coletivo, a fim de criar conexões entre produtores e consumidores de conteúdo, como fazem, muitas vezes, os chamados influenciadores e micro influenciadores digitais. (...) Muito mais do que fabricantes de produtos, as marcas se especializaram em produzir afetos, em se conectar mais profundamente com seu público. (...) Percebendo a força da influência dos youtubers, as marcas estão atentas às possibilidades de atingir seu público-alvo, a partir de conexões estabelecidas entre esses influenciadores e quem os assiste, especialmente quando esses seguidores fazem parte do *target* de interesse da empresa. (LISBOA, 2022, p. 57-58).

Nesse sentido, o produto, no cenário digital, engloba o próprio produtor enquanto extensão do conteúdo produzido. As opiniões expressas, ações diárias e até as pessoas com quem o produtor de conteúdo digital mantém relações afetam diretamente a monetização. Assim, embora a essência da importância da reputação permaneça, o dinamismo, a imediatidade e a quase indistinção da linha entre a marca pessoal e o produto do mundo digital conferem a ela nuances e desafios completamente novos, que têm se proliferado tanto no quadro mundial quanto no nacional.

### 3.2 Relevância e panorama atual

À medida que a economia criativa evolui e transforma as dinâmicas da sociedade atual, torna-se imperativo compreender a relevância da monetização de conteúdo digital no contexto contemporâneo. Afinal, trata-se de uma redefinição estrutural de como o valor é percebido, gerado e distribuído na sociedade a partir do espectro digital.

Passa-se, em seguida, a falar na língua das redes: através de números.

No cenário global, a economia criativa tem conquistado uma relevância notável, contribuindo significativamente para o desenvolvimento econômico. Em 2018, essa indústria

representava cerca de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, gerando quase 30 milhões de empregos (FIRJAN, 2022, p. 67).

No Brasil, a trajetória da economia criativa também tem assumido posição de destaque, embora enfrente desafios próprios. Uma das principais questões é a inconsistência na definição e mensuração do setor no país (LISBOA, 2022, p. 55). A dificuldade restou evidente em 2011, com a criação da Secretaria de Economia Criativa por meio do Decreto n.º 7.743/2011, que objetivava aprimorar a compreensão e estruturação da economia criativa nacional.

Apesar dos desafios e de ser considerado um país de menor “intensidade criativa” do que países como França e Inglaterra (OLIVEIRA; ARAUJO; SILVA, 2013, p. 45), os números do Brasil são promissores. De 2004 a 2020, o PIB criativo nacional foi de 2,09% a 2,91% (FIRJAN, 2022, p. 11). Tal conjuntura está alinhada com o panorama global, implicando, por consequência, a importância da monetização de conteúdo digital também no âmbito nacional.

Em 2020, a pandemia do coronavírus trouxe consigo uma onda de incertezas e desafios para muitos setores, incluindo a indústria criativa. Apesar de um cenário econômico global recessivo naquele ano, a indústria criativa brasileira demonstrou resiliência, representando 2,91% do PIB, o maior valor desde que os registros começaram (FIRJAN, 2022, p. 11).

É válido destacar, porém, que os impactos foram heterogêneos dentro do setor. Enquanto diversos segmentos enfrentaram dificuldades significativas devido às restrições de interação presencial, áreas ligadas à tecnologia e ao consumo não apenas resistiram, mas expandiram em comparação com o ano anterior (FIRJAN, 2022, p. 7-25).

Em 2020, o PIB Criativo totalizou R\$ 217,4 bilhões – valor comparável à produção total do setor de construção civil (que em 2020, também figurou em cerca de 2,9% do PIB total) e superior à produção total do setor extrativista mineral. Entre 2018 e 2020, a tendência de alta, observada ao longo de toda a série histórica, se intensificou significativamente. Sob um ponto de vista agregado, isso implica que a performance econômica da Indústria Criativa tem sido melhor do que aquela observada para a economia como um todo. (FIRJAN, 2022, p. 7).

No que se refere especificamente à monetização de conteúdo digital, estimava-se, em levantamento realizado em 2013, que 80,1% do Valor Adicionado gerado pela economia criativa brasileira era distribuído entre o audiovisual, a publicação e mídia impressa e as

chamadas *new medias* – produtores de vídeo e serviços para internet (OLIVEIRA; ARAUJO; SILVA, 2013, p. 46). A potencialidade apresentada pelas *new medias*, já reconhecida à época, ocupa espaço ainda mais predominante no momento atual.

Segundo pesquisa da Nielsen, o Brasil foi avaliado como o país com maior número de produtores de conteúdo digital no Instagram, uma das plataformas mais utilizadas no marketing de influência. Restou registrado que há mais de 10,5 milhões de brasileiros produzindo conteúdo na plataforma, cada um deles com, pelo menos, 1 mil seguidores (INSPER, 2022). A pesquisa contabilizou postagens feitas entre novembro de 2021 e abril de 2022 no Instagram, TikTok e YouTube. Se consideradas as três plataformas, o Brasil ocupa o segundo lugar, perdendo apenas para os Estados Unidos (LESSA, 2022).

Esse resultado é de extrema relevância, tendo em vista que o marketing através de produtores de conteúdos digitais movimentou globalmente algo em torno de 16,4 bilhões de dólares no ano de 2022 – em relação a 2016, estima-se que esses gastos cresceram mais de dez vezes (INSPER, 2022).

Desse modo, conclui-se que o universo digital não é mais um mero complemento à economia tradicional, mas uma força motriz essencial da economia criativa. A monetização de conteúdo digital floresceu nesse cenário, apontando para uma realidade onde a produção de riqueza na sociedade está intrinsecamente ligada à capacidade de inovar, adaptar e monetizar no espaço digital, o que desemboca na investigação a ser realizada por este trabalho sobre a posição dos servidores públicos federais nesse novo contexto. O conteúdo digital, com sua versatilidade e capacidade de se adaptar rapidamente a um público em constante evolução, passou a ser uma valiosa e disseminada moeda de troca no mercado. E viu o homem que isso era muito bom.

## **4 A monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais**

### 4.1 Autonomia da vontade, direitos e interesses dos servidores públicos

“Ao vencido, ódio ou compaixão. Ao vencedor, as batatas” (ASSIS, 1891, p. 14). A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e possui a dignidade da pessoa humana como um de seus fundamentos (art. 1º, III, CRFB/88). A autonomia da vontade, os direitos e os interesses particulares dos indivíduos são facetas dessa dignidade, ao tempo em que a limitação da liberdade humana e, conseqüentemente, da lei natural do mais forte também são. A fim de traçar a linha tênue entre esses dois aspectos, o princípio da legalidade comum estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” (art. 5º, II, CRFB/88).

No diálogo entre a autonomia da vontade e o princípio da legalidade, os servidores públicos ocupam posições diferenciadas, pois também são submetidos ao outro verso do princípio enquanto desempenham suas funções públicas, qual seja: a legalidade estrita, em que só é permitido fazer o que a lei expressamente autoriza.

Emerge, nesse ponto, uma situação complexa, pois, como visto anteriormente neste trabalho, o regime jurídico dos servidores públicos federais estende seu alcance para regular, em certas circunstâncias, aspectos da vida privada do servidor. Assim, instaura-se o questionamento se as atividades exercidas pelos servidores públicos em sua esfera privada são regidas pelo princípio da legalidade comum, que permite tudo aquilo que não é proibido, ou se, devido à natureza de suas funções, determinadas ações de ordem privada também se submetem à legalidade estrita, que confina os indivíduos unicamente ao que é permitido pela lei.

Nesse sentido, a produção e a monetização de conteúdo digital, que integram a gama de atividades lícitas e disponíveis aos particulares para a produção de renda na atualidade, suscitam uma reflexão crucial quando praticadas por servidores públicos imersos na era digital, onde oportunidades de monetização de conteúdo e expressão de individualidade são abundantes e, por vezes, podem estar em desacordo com as normativas do serviço público.

É certo que o servidor público, mesmo ao perseguir interesses pessoais, como a monetização de conteúdo digital, não se desvencilha dos deveres vinculados ao seu cargo. Esse panorama implica que a atuação do servidor na esfera digital deve ser pautada não apenas pela busca legítima de interesses pessoais, mas também pela prudência e pela consciência de que sua conduta deve ser compatível com o regime jurídico que o engloba.

No entanto, deve-se sempre levar em conta que o direito à liberdade profissional e pessoal é garantia constitucional do cidadão. Afinal,

a pluralidade de opções pessoais e profissionais, no desempenho de atividades lícitas, é uma das marcas mais democráticas de um Estado de direito laico e liberal (...) não se pode alimentar um campo fértil e ambíguo de supostas incompatibilidades, de tal sorte a esvaziar as alternativas pessoais e profissionais do ser humano, reduzindo o universo de seus direitos fundamentais. (OSÓRIO, 2005, *apud* SILVA, 2009, p. 70).

Nesses termos, a análise da compatibilidade das atividades com o regime jurídico estatutário deve mostrar-se atenta a essa ponderação de valores, investigando cada possível inconformidade com toda a particularidade e sensibilidade que o dilema requer.

Dessa forma, a "lei do mais forte", enquanto expressão da pura autonomia da vontade no ambiente competitivo e, muitas vezes, desregulado da internet, encontra moderação no contexto do servidor público. Não se trata de negar a oportunidade de engajamento com novas formas de expressão e geração de renda, mas de reconhecer que essas atividades devem ser analisadas à luz de quadros de referência da legalidade e da ética pública, como será feito no próximo tópico, de modo a assegurar que o interesse público seja mantido sem comprometer as liberdades fundamentais do servidor fora de seu contexto profissional. Isso reafirma não apenas a natureza do serviço público brasileiro, mas também fortalece a integridade das instituições, assegurando que os princípios fundamentais da República não sejam comprometidos na busca por "batatas".

#### 4.2 (In)compatibilidade da atividade com o regime jurídico dos servidores federais

O atual cenário amplificado pela tecnologia, onde a conduta individual ganha uma ressonância sem precedentes, requer um espectro de controle estatal mais refinado e abrangente.

O Estado passou a ter uma presença avassaladora que parece ser, até mesmo, resultante de razões alheias a quaisquer projetos puramente políticos ou ideais jurídicos. Está ligada, possivelmente, a fenômenos que promanam do desenvolvimento tecnológico. Este tornou a ação dos indivíduos potencialmente muito mais predatória. Os comportamentos individuais, graças ao progresso dos recursos técnicos, assumiram a possibilidade de grande ressonância e suas repercussões ultrapassaram o âmbito restrito de um pequeno número de pessoas próximas. Com isto, a disciplina das condutas humanas, a contenção da livre atuação dos indivíduos e grupos sociais tem que ser muitas vezes mais completa e mais intensa, para organizar um convívio social aceitável (MELLO, 1986, p. 82).

Confrontado com o avanço das inovações tecnológicas, o Estado não só precisa ampliar seu espectro de controle, mas também reconhecer que seus agentes integram a sociedade e, com isso, também estão imersos nesse ambiente de inovações, de forma que a eventual insuficiência do regime jurídico desses servidores para regular as atividades ligadas à internet torna-se uma ameaça à própria estabilidade da ordem social.

Em suma, os meios tecnológicos em nossa época, acabaram exigindo, por sua possível ação predatória ou, quando menos, por sua repercussão na vida social, uma presença reguladora do Estado muito intensa. Por força disso, passamos a ter nossa liberdade muito mais regulada, vigiada e controlada do que no passado e é inevitável que isto suceda. O agente desse controle, o agente dessas interferências, o agente dessa programação é a máquina estatal. (...) Pois bem, num período histórico como esse, cumpre que este Estado, que esse aparelho gigantesco, que essa máquina onipresente seja imparcial, seja neutra, caso contrário sossobrarão os objetivos do Estado de Direito. Ora, bem, para que essa máquina seja imparcial, seja neutra, é preciso que os agentes que a operam disponham de certas condições mínimas para cumprir as funções que lhes cabem dentro de um espírito de isenção, de neutralidade, de lealdade para com terceiros, de isonomia no trato com os administrados. Como seria isto possível se os agentes do aparelho estatal e, basicamente, do Poder Executivo não dispusessem de um estatuto jurídico, de um regime jurídico, que os garantisse, que lhes desse o mínimo de independência perante os ocasionais detentores do poder? (MELLO, 1986, p. 83).

Deve-se reconhecer, portanto, a sutileza, a complexidade e a relevância do controle do Estado sobre a sociedade em um contexto de acelerado avanço tecnológico. Afinal,

a sociedade pode sufocar seu desenvolvimento principalmente por intermédio do Estado. Ou então, também principalmente pela intervenção estatal, a sociedade pode entrar num processo acelerado de modernização tecnológica capaz de mudar o destino das economias, do poder militar do bem-estar social em poucos anos. Sem dúvida, a habilidade ou inabilidade de as sociedades dominarem a tecnologia e, em especial, aquelas tecnologias que são estrategicamente decisivas em cada período histórico, traça seu destino a ponto de podermos dizer que, embora não determine a evolução histórica e a transformação social, a tecnologia (ou sua falta) incorpora a capacidade de transformação das sociedades, bem como os usos que as sociedades, sempre em um processo conflituoso, decidem dar ao seu potencial tecnológico.

(...)

O que deve ser guardado para o entendimento da relação entre a tecnologia e a sociedade é que o papel do Estado, seja interrompendo, seja promovendo, seja liderando a inovação tecnológica é um fator decisivo no processo geral, à medida que expressa e organiza as forças sociais dominantes em um espaço e época determinados. (CASTELLS, 1999, p. 26-31).

Compreendida a interdependência entre Estado, sociedade e tecnologia e a necessidade de adaptação a inovações que avançam em ritmo mais acelerado do que os quadros legislativos, é possível passar à análise sobre a (in)compatibilidade da monetização de conteúdo digital com o atual regime jurídico dos servidores públicos federais, a fim de responder, em suma, o seguinte questionamento: é possível ou não que o servidor público federal monetize conteúdos digitais para incrementar a sua renda?

Antes de tudo, cumpre ressaltar que é necessário analisar tal (in)compatibilidade em três ordens: à luz das vedações do art. 117 da Lei n.º 8.112/90; à luz dos princípios administrativos; e à luz dos deveres funcionais.

De início, é essencial verificar se a monetização de conteúdo digital se enquadra nas vedações do art. 117 da Lei n.º 8.112/90, abaixo transcritas.

“Ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato” (Inciso I) (BRASIL, 1990). A monetização de conteúdo digital, por si só, não implica a ausência do servidor de suas atividades regulares durante o horário de trabalho. Contudo, a produção de conteúdo, a gestão de plataformas online ou quaisquer outras atividades relacionadas não devem ocorrer durante o expediente de trabalho do servidor, e eventuais ausências devem ser autorizadas pelo chefe imediato à luz da legislação. Se a atividade for gerenciada fora do horário de trabalho, essa proibição não seria aplicável.

“Opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço” (Inciso IV) (BRASIL, 1990): Similar ao ponto anterior, a menos que a atividade de monetização de conteúdo digital interfira diretamente na capacidade do servidor de executar suas responsabilidades de trabalho, por consumir tempo e energia que deveriam ser dedicados às suas funções oficiais, fazendo-o opor resistência injustificada às tarefas da função pública, esse inciso não se aplica. A monetização em si não é uma resistência ao andamento de processos ou serviços; é uma atividade pessoal distinta.

“Proceder de forma desidiosa” (Inciso XV) (BRASIL, 1990): A proibição refere-se à negligência, ao desleixo ou à falta de dedicação no desempenho das funções. Se o servidor mantém a sua performance regular e cumpre suas responsabilidades profissionais, a atividade externa de monetização de conteúdo digital não se enquadra nessa categoria. No entanto, se tal atividade tomar tempo e atenção de modo a prejudicar o desempenho no cargo público, poderia vir a ser interpretada como uma forma de desídia.

“Retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição” (inciso II) (BRASIL, 1990): Se o servidor retirar documentos ou recursos físicos da repartição para criar, promover ou enriquecer seu conteúdo digital, isso constituiria uma violação do inciso. O servidor deve garantir que seu conteúdo seja criado sem a retirada de recursos que pertençam ao domínio público.

“Recusar fé a documentos públicos” (inciso III) (BRASIL, 1990): Essa proibição parece não ter uma relação direta com a atividade de monetização de conteúdo digital, a não ser que, de alguma forma, o conteúdo produzido pelo servidor coloque em dúvida ou conteste a autenticidade ou veracidade de documentos públicos. O servidor deve evitar conteúdos que possam ser interpretados como negação ou alteração do *status legal* ou dos fatos apresentados em documentos públicos.

“Promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição” (Inciso V) (BRASIL, 1990): Excepcionados os casos em que o conteúdo monetizado seja criado, compartilhado ou discutido de maneira que provoque tais manifestações dentro do ambiente de trabalho, não parece haver uma conexão direta entre a atividade e essa proibição específica. O servidor deve evitar promover manifestação de apreço ou despreço direcionada a pessoas de seu convívio profissional, pois, considerando a potencialidade de o conteúdo alcançar o recinto da repartição, também seria possível a incidência do dispositivo em análise.

“Cometer a pessoa estranha à repartição, fora dos casos previstos em lei, o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade ou de seu subordinado” (Inciso VI) e “Cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias” (Inciso XVII) (BRASIL, 1990): Essas vedações estão relacionados à delegação e ao cometimento inapropriados de responsabilidades. Se o servidor estiver utilizando sua

posição para delegar tarefas de seu empreendimento digital pessoal a outros servidores, por exemplo, isso constituiria, dentre outras violações, uma infração ao inciso XVII. Para não incidir nessas proibições, a atividade de monetização de conteúdo digital não deve resultar em delegações e cometimentos ilegais de atribuições.

“Coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político” (Inciso VII) (BRASIL, 1990): A proibição está mais relacionada à conduta do servidor em relação aos colegas no contexto de associações profissionais, sindicatos ou atividades políticas. Não parece diretamente aplicável à situação, com ressalva para casos nos quais o conteúdo digital tenha um viés político ou sindical e o servidor pressione colegas ou subordinados a participar, apoiar, contribuir ou consumir o conteúdo de forma imprópria.

“Manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil” (Inciso VIII) (BRASIL, 1990): A monetização de conteúdo digital não implica a violação dessa regra, uma vez que está relacionada a atividades pessoais externas e não à estrutura organizacional dentro da repartição pública.

“Atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro” (Inciso XI) (BRASIL, 1990): O dispositivo é claramente destinado a prevenir conflitos de interesses e a preservar a integridade do processo administrativo, evitando que servidores públicos utilizem sua posição ou influência para intermediar, representar interesses ou influenciar decisões em órgãos públicos.

A relação com a monetização de conteúdo digital seria problemática se o servidor utilizasse sua plataforma ou conteúdo para agir como intermediário em negociações com repartições públicas ou se utilizasse sua influência para obter vantagens relacionadas. Por exemplo, se o conteúdo digital incluir a promoção de serviços que envolvam a intermediação em processos junto a repartições públicas ou o oferecimento de assistência para o acompanhamento desses processos, isso constituiria uma violação da prescrição.

“Aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro” (Inciso XIII): A atividade de monetização de conteúdo digital, em princípio, não viola diretamente a proibição, a menos que o conteúdo ou a plataforma de monetização estejam, de alguma forma, associados a uma comissão, emprego ou pensão de um estado estrangeiro. Por exemplo, se um servidor estiver produzindo conteúdo para um órgão de mídia controlado por um governo estrangeiro ou uma entidade que promove interesses estrangeiros, isso poderia ser interpretado como uma violação da regra.

“Recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado” (Inciso XIX) (BRASIL, 1990): A monetização de conteúdo digital não interfere na obrigação do servidor de manter seus dados cadastrais atualizados junto à Administração Pública. Contudo, se, a título exemplificativo, o servidor utiliza dados de contato ou bancários em suas plataformas de monetização de conteúdo digital que devem estar atualizados perante a Administração Pública, ele deve garantir que quaisquer alterações relevantes nessas informações sejam igualmente refletidas em seus registros oficiais como servidor.

“Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares” (Inciso XVI) (BRASIL, 1990): Servidores públicos engajados na monetização de conteúdo digital devem investir seus próprios recursos pessoais e materiais e conduzir todas as atividades relacionadas de forma integralmente desvinculada do pessoal e dos recursos materiais da repartição. Se houver qualquer possibilidade de sobreposição ou percepção de uso indevido de recursos, haverá a incidência desse inciso.

Ante o exposto, chega-se à conclusão de que, em sua essência, a monetização de conteúdo digital realizada por um servidor público estritamente no âmbito de sua vida privada não constitui uma infração direta às proibições abordadas anteriormente. A monetização de conteúdo digital, portanto, não se enquadra nas vedações acima transcritas. No entanto, a partir desse ponto, a discussão será voltada para as restrições mais sensíveis ao tema, nas quais a atividade pode, com mais facilidade, apresentar implicações significativas e desmascarar áreas cinzentas na legislação vigente.

“Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública” (inciso X) e “Receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer

espécie, em razão de suas atribuições” (inciso XII) (BRASIL, 1990): A análise das vedações contidas nos incisos X e XII do art. 117 da Lei n.º 8.112/90 introduz nuances particularmente delicadas, especialmente quando se considera o cenário em que um servidor público monetiza determinado conteúdo digital que, de alguma forma, capitaliza a sua posição no serviço público.

A área cinzenta reside principalmente na maneira como o servidor público utiliza seu cargo ou sua associação com o serviço público na promoção de seu conteúdo digital. A conduta do servidor que, por exemplo, oferece aulas de direito e, como estratégia para atrair mais alunos ou visualizações, faz referência frequente à sua posição como funcionário público, utilizando essa posição para validar ou aumentar sua credibilidade e atratividade, pode vir a ser interpretada como um uso indevido do cargo para ganho pessoal.

Mesmo que o conteúdo em si não esteja diretamente relacionado às suas funções oficiais, o ato da autoridade de utilizar direta e ativamente a influência percebida ou a credibilidade advinda de sua posição pública para promover interesses privados pode ser considerada uma violação do inciso X. Isso porque o servidor está, ainda que indiretamente, "vendendo" a confiança pública associada ao seu cargo para benefício pessoal, o que pode ser considerado atentatório à dignidade da função pública.

No que se refere ao inciso XII do art. 117 do Estatuto, o recebimento de vantagem em razão das atribuições pode não ser tão direto no contexto da monetização de conteúdo digital, mas ainda levanta preocupações significativas. Se um servidor público, devido à sua posição, receber presentes, doações, acessos preferenciais ou outras vantagens (por exemplo, patrocínios, parcerias promocionais, etc.) que pessoas em posições privadas normalmente não receberiam, isso poderia ser visto como uma forma de vantagem indevida. A linha entre uma monetização legítima e a recepção de vantagens indevidas pode ficar turva, especialmente se as vantagens forem concedidas com a expectativa de influência ou acesso preferencial.

Nesse contexto, é essencial que os servidores públicos sejam extremamente cautelosos ao mencionar suas posições ou ao utilizar qualquer aspecto de sua autoridade pública em empreendimentos privados, evitando a utilização ativa de seu cargo como elemento de propaganda do conteúdo a ser oferecido, sob pena de incorrer nas proibições acima mencionadas.

“Praticar usura sob qualquer de suas formas” (Inciso XIV) (BRASIL, 1990): No contexto da monetização de conteúdo digital por um servidor público, a proibição de praticar usura pode parecer menos relevante à primeira vista, já que não está diretamente relacionada à produção e monetização de conteúdo digital. No entanto, há situações nas quais essa vedação ganha destaque.

Se um servidor público criar conteúdo digital relacionado a estratégias financeiras e investimentos ou oferecer algum tipo de consultoria financeira por meio de suas plataformas digitais e envolver-se em práticas que podem ser consideradas usurárias, isso seria claramente uma violação. A título exemplificativo, o servidor público que oferece empréstimos aos espectadores ou leitores ou promove esquemas de investimento que envolvem retornos desproporcionalmente altos a taxas de juros excessivas está em desacordo com a lei.

Ademais, o servidor público não pode, através de seu conteúdo, incentivar atividades que podem ser consideradas usurárias, mesmo que não esteja diretamente envolvido nessas atividades, como ensinar e estimular pessoas a adquirirem empréstimos com juros altos, a investirem em esquemas duvidosos que caracterizam a usura ou a fazerem apostas em jogos e aplicativos. Nesses casos, o servidor pode ser considerado como facilitador ou promotor dessas práticas.

Outrossim, se o servidor público entra em parceria com entidades ou indivíduos que praticam a usura e promove essas entidades através de seu conteúdo digital, isso poderia representar violações à regra prescrita.

Em todas as situações narradas, a chave é verificar se a atividade do servidor público pode ser razoavelmente interpretada como uma forma de usura ou promoção de usura. É vital que os servidores públicos exerçam extrema cautela em suas atividades de monetização de conteúdo digital, garantindo que não promovam, se envolvam ou se associem com práticas usurárias em qualquer elo da cadeia.

Ato contínuo, passa-se à análise sobre o possível enquadramento da monetização de conteúdo digital na vedação prevista no inciso X, *in verbis*: “Participar de gerência ou

administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário” (BRASIL, 1990).

O dispositivo veda tanto a participação do servidor na gerência ou administração de sociedade privada quanto o exercício do comércio de modo geral. *A priori*, é necessário compreender como vêm sendo interpretadas tais atividades – e, por consequência, tal proibição – na atualidade.

A Portaria Normativa nº 6, de 15 de junho de 2018, editada pela Secretaria de Gestão de Pessoas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, prevê, em seu art. 3º, que a caracterização do exercício de gerência ou administração de sociedade privada exige que a sociedade privada esteja em atividade, mesmo que irregularmente e sem personificação, e que exista atividade efetiva, direta, habitual e com poder de mando do servidor como seu gerente ou administrador (BRASIL, 2018).

Em contrapartida, não se considera exercício de gerência ou administração de sociedade, nos termos do art. 5º da normativa: a participação em fundação, cooperativa ou associação; a inscrição do servidor no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); a mera indicação do servidor como sócio administrador em contrato social; a constituição de empresa individual de responsabilidade limitada; e a constituição de pessoa jurídica para objetivos específicos desconectados da atividade de empresa em sentido estrito e sem a caracterização de atos de administração ou gerência (BRASIL, 2018).

Em resumo, conclui-se que a proibição é da atuação de fato do servidor como gerente ou administrador em uma empresa, personificada ou não.

Verifica-se, então, que não basta constar o nome do servidor como gerente da empresa para tipificar infringência à norma administrativa, apesar de ser suficiente o exercício de fato da atividade gerencial para configurar violação da regra disciplinar. (SILVA, 2009, p. 64).

Dessa forma, extrai-se que a mera monetização de conteúdo digital não se enquadra nessa previsão.

Por sua vez, o exercício do comércio, principalmente após a derrogação da teoria dos atos de comércio, prevista na primeira parte do Código Comercial de 1850, e a positivação da teoria da empresa pelo art. 966 do Código Civil de 2002, vem sendo interpretado como a atuação na

qualidade de empresário individual, que consiste no exercício profissional de atividade econômica organizada e voltada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços (COELHO, 2019, p. 15-18). O diploma civilista assim estabelece:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

Art. 2.045. Revogam-se a Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil e a Parte Primeira do Código Comercial, Lei nº 556, de 25 de junho de 1850. (BRASIL, 2002)

Em relação ao que dispõe o parágrafo único do art. 966 do Código Civil, ressalta-se que aquele que exerce profissão intelectual só é considerado empresário quando o seu serviço consiste em elemento de uma empresa. Ou seja, quando a atividade intelectual é mero elemento de um conjunto de outras atividades voltadas à produção ou à circulação de bens ou de serviços.

Parece, pois, que o Código Civil quer com isso dizer que, enquanto o profissional intelectual apenas exerce a sua atividade intelectual, ainda que com o intuito de lucro e mesmo contratando alguns auxiliares, ele não é considerado empresário para os efeitos legais. Enquanto o profissional intelectual está numa fase embrionária de atuação (é um profissional que atua sozinho, faz uso apenas de seu esforço, da sua capacidade intelectual), ele não é considerado empresário, não se submetendo, pois, ao regime jurídico empresarial. Ora, é preciso lembrar que empresa é uma atividade econômica organizada, isto é, atividade em que há articulação dos fatores de produção, e, no exercício de profissão intelectual, essa organização dos fatores de produção assume importância secundária, às vezes irrelevante. No exercício de profissão intelectual, o essencial é a atividade pessoal do agente econômico, o que não acontece com o empresário. Todavia, a partir do momento em que o profissional intelectual dá uma forma empresarial ao exercício de suas atividades (impessoalizando sua atuação e passando a ostentar mais a característica de organizador da atividade desenvolvida), será considerado empresário e passará a ser regido pelas normas do direito empresarial. (CRUZ, 2020, p. 81, *apud* CGU, 2022, p. 6).

Desse modo,

Assim como o gerente da sociedade empresária ocupa-se da organização do objeto da pessoa jurídica, o empresário individual, como pessoa natural, avoca a responsabilidade pessoal e ilimitada de impulsionar o empreendimento com fito no lucro. Tal parece ser a adequada exegese do exercício do comércio para efeito disciplinar com fulcro na lei civil vigente. (CGU, 2022, p. 6).

Logo, a vedação em análise aplica-se à participação ativa e efetiva na gerência ou administração de sociedades privadas e ao exercício do comércio como empresário individual.

A restrição não abrange profissões intelectuais autônomas, a menos que o exercício destas configure parte integrante da estrutura e operação de uma empresa.

Por consequência, é possível afirmar que determinado servidor público que, por exemplo, cria e monetiza conteúdo em um *blog*, canal do *YouTube* ou *podcast*, sem que essa atividade esteja integrada a uma operação comercial organizada (como uma empresa de mídia), não está exercendo comércio no sentido majoritariamente adotado, pois há incidência do Parágrafo Único do art. 966 do CC/2002.

Isso porque a produção de conteúdo digital pode ser considerada uma profissão intelectual, já que o conteúdo digital é uma produção intelectual, independentemente do seu nicho, e que a atividade de “influenciador digital” é registrada como uma profissão sob o n.º 2.534-10 na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). O não reconhecimento da profissão como intelectual alimentaria uma subjetividade indevida em torno da substância mais ou menos intelectual dos conteúdos digitais monetizados.

O ponto de mudança ocorre, porém, quando a atividade de monetização de conteúdo digital pelo servidor público ultrapassa o âmbito de uma simples expressão de habilidades intelectuais ou artísticas e se transforma em uma operação organizada e estruturada, com outros elementos empresariais. Esse processo de transformação pode incluir a organização dos fatores de produção (capital, mão de obra, insumos, tecnologia), a impessoalização da atividade (ou seja, a atividade não está estritamente ligada à pessoa do servidor, mas funciona independentemente de sua presença direta) e a busca sistemática e organizada por lucro.

No escólio da doutrina, é necessário que haja impessoalidade na prestação do serviço pela plataforma, ou seja, o serviço represente parcela do objeto da empresa. (...) Para qualificá-lo de empresário, atraindo a incidência do art. 117, X, da Lei nº 8.112/90, o docente carece de fornecer o serviço e administrar a sua prestação, ao lado de outros profissionais em especial, como num curso preparatório. (CGU, 2022, p. 6).

Nessa diretriz, se um servidor público que oferece aulas *online* começa a expandir significativamente suas operações, vendendo apostilas, gerenciando outros criadores de conteúdo, explorando mercados de comércio eletrônico ou oferecendo uma gama diversificada de serviços digitais, a atividade pode começar a se assemelhar mais a uma empresa do que a uma simples profissão intelectual. Consequentemente, o servidor pode ser considerado como

estando no "exercício do comércio" e, por conseguinte, sujeito às proibições legais aplicáveis, como a vedação estabelecida no inciso X do art. 117 da Lei n.º 8.112/90.

Além disso, é possível defender o enquadramento da monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais na vedação em análise a partir de uma interpretação teleológica do dispositivo.

As razões de ser da proibição podem ser resumidas em: eficiência do servidor; indisponibilidade do interesse público; primazia do interesse público; e prevenção contra o conflito de interesses, conforme demonstram os fragmentos abaixo.

De acordo com o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, (...) o impedimento de um servidor participar de gerência de empresa privada foi estabelecido com o objetivo de garantir o bom desempenho da função pública pelo sujeito.

(...)

A Exposição Ministerial – EM n.º 00183-MP/2003, de 03 de junho de 2003, que apresentou o projeto de lei de alteração de dispositivos da Lei n.º 8.112/1990, dispôs, em seu item 2, o seguinte: O comando expresso no artigo 117, inciso X, tem a finalidade de impedir que o servidor público tenha sua atenção voltada para finalidades diversas do exercício da atividade pública na qual está investido. Trata-se de regra que visa assegurar a primazia do interesse público sobre o privado, demonstrando a preocupação do legislador em evitar que o exercício de atividades privadas por servidores venha comprometer a sua imparcialidade e o correto desempenho de suas funções públicas.

(...)

Para José Roberto Godim, conflito de interesse “é um conjunto de condições nas quais o julgamento de um profissional a respeito de um interesse primário tende a ser influenciado indevidamente por um interesse secundário”. Segundo ele, o conflito de interesses não se identifica apenas com as situações que envolvem aspectos econômicos, mas também com outros aspectos importantes, tais como interesses pessoais, científicos, assistenciais, educacionais, religiosos e sociais (GODIM, 2008).

Essa incompatibilidade entre a atividade privada e a atuação pública do servidor é tratada pelo professor Themístocles Brandão Cavalcanti da seguinte forma: Um funcionário civil não se deve colocar em posição que leve a um conflito entre o seu dever e o seu interesse, e por isso mesmo a orientação de seus negócios particulares não deve ser levada a ponto de permitir uma suspeita de que tenha abusado da confiança. (CAVALCANTI, 1958). José Leovegildo Oliveira Morais frisa que o conceito de conflito de interesses é bastante amplo e pode abranger regras de diferentes naturezas, ainda que destinadas ao alcance de resultados semelhantes, v.g., evitar que a conduta funcional do servidor público seja influenciada por seus interesses privados (MORAIS, 2004). Destarte, o conflito de interesses se estabelece quando o interesse privado do agente passa a influenciar, de maneira imprópria, o cumprimento de seu dever como servidor do público. (SILVA, 2009, p. 62-69).

Assim, tais razões de ser justificam que a monetização de conteúdo digital também seja vedada. Para uma interpretação teleológica do dispositivo, faz-se necessário ponderar até que ponto a monetização de conteúdo digital por servidores públicos poderia comprometer os valores que a norma visa proteger. A atividade, embora aparentemente inocente e desvinculada do serviço público, entra no espectro de ações que podem, gradualmente, erodir princípios fundamentais para o bom funcionamento da Administração Pública.

Destarte, conclui-se que há dois casos que devem ser tratados com distinção: a monetização como atividade secundária e isolada *versus* a monetização como empresa.

- Monetização como Atividade Secundária: Se o servidor mantém um *blog*, canal do *YouTube* ou outra forma de conteúdo digital como *hobby*, sem a estrutura organizacional de uma empresa, e essa atividade não interfere em suas responsabilidades funcionais, em princípio, não parece violar a proibição. No entanto, é crucial que o conteúdo ou a natureza dessa monetização não crie um conflito de interesses ou de alguma forma extraia benefícios indevidos da posição pública.
- Monetização como Empresa: Se o servidor estrutura sua monetização de maneira a formar uma empresa, em que há um claro objetivo de lucro, organização dos fatores de produção e impessoalidade na prestação de serviços, essa atividade se enquadra na definição de "exercício do comércio". Aqui, o servidor está atuando como empresário, e a proibição seria aplicável para evitar comprometimento do desempenho e conflito de interesses.

Em conclusão, a interpretação teleológica sugere que a monetização pode ser permitida, desde que exercida como uma atividade secundária e não empresarial, que não interfira em suas obrigações funcionais e que não crie conflitos de interesses.

É válido ressaltar que o inciso X do art. 117 da Lei n.º 8.112/90 não se aplica ao servidor aposentado (Formulação do Departamento de Administração do Serviço Público nº. 186), ao servidor em gozo de licença para trato de assuntos particulares, observada a legislação sobre conflito de interesses, e à participação nos conselhos de administração e fiscal de empresas ou entidades em que a União detenha participação ou em sociedade cooperativa constituída para prestar serviços aos próprios membros (Parágrafo Único, I e II, art. 117, Lei n.º 8.112/90).

Ademais, a Medida Provisória n.º 2.174-28/2001 afastou a vedação do inciso X para o servidor público do Poder Executivo da União que reduza a sua jornada de trabalho de quarenta horas semanais para trinta ou vinte horas, bem como, de forma proporcional, a sua remuneração, desde que haja compatibilidade de horários. A Medida Provisória não cuidou de eventual conflito de interesses, mas tal exigência é ínsita ao regime jurídico do servidor.

Parte da doutrina utiliza essa permissão como um dos argumentos para defender que:

Se houver compatibilidade de horários e total ausência de conflito de interesses a ponto de tornar desarrazoada a aplicação da penalidade de demissão ao servidor, não há razão para a interpretação literal do dispositivo constante do artigo 117, inciso X, da Lei 8.112/90. O que o servidor deve observar é se a atividade exercida de forma concomitante com o desempenho de sua função pública não gera conflitos entre o seu interesse particular e as atribuições do cargo público no qual se encontra investido, pois a finalidade da regra disciplinar é garantir a lisura na prestação dos serviços, de modo que o interesse público supremo seja preservado.

(...) Assim sendo, deve-se aplicar o disposto no artigo 117, X, da Lei nº 8.112/90 com parcimônia, até mesmo porque não se pode afirmar categoricamente que o exercício da gerência empresarial sempre configura conflito de interesses e/ou prejuízo ao erário. Na análise de cada caso concreto devem ser observados os princípios jurídicos, em especial os da proporcionalidade, razoabilidade e lesividade, para se ter certeza da subsunção legal e legítima do fato à regra a ele aplicada. (SILVA, 2009, p. 70-74).

Entretanto, a posição da Controladoria-Geral da União tem sido a de que a permissão instituída pela Medida Provisória deve ser reconhecida como incentivo aos profissionais que venham a requerer a redução de trabalho e da remuneração de forma proporcional, para que esses possam ter uma recomposição da renda por meio do exercício de atividades privadas, desde que não haja situações de conflito de interesses, nos termos da Lei n.º 12.813/2013, e que haja compatibilidade de horário, conforme exige o art. 12, *caput*, da MP (CGU, 2020, p. 8). Desse modo, a permissão não pode ser estendida a quaisquer outros servidores.

Para concluir, deve-se investigar a conformidade da atividade com os princípios (art. 37, CRFB/88) e deveres (art. 116, Lei n.º 8.112/90) a que os servidores públicos federais estão submetidos.

O princípio da legalidade é fundamental ao analisar as restrições e permissões aplicáveis aos servidores públicos federais, especialmente à luz da Lei n.º 8.112/90. Essa legislação estabeleceu proibições específicas, delimitando claramente as ações da vida privada do servidor que são consideradas incompatíveis com o exercício do cargo público. Nesse contexto, parece

possível afirmar que não se aplica a legalidade estrita à vida privada dos servidores, mas sim uma forma de legalidade comum, onde as atividades proibidas são aquelas explicitamente mencionadas na legislação e outras que, mediante uma interpretação teleológica e sistemática, como a que se procedeu há pouco, se mostrem correspondentes às vedações legais.

Ressalta-se, no entanto, que a ausência de uma proibição expressa não se traduz em permissão irrestrita, devendo o servidor público proceder com discernimento e cautela, sempre considerando os demais princípios que regem a sua função e a moralidade administrativa.

Nessa toada, os conteúdos produzidos não podem sugerir envolvimento ou influência da posição ou função pública, sob pena de ofensa ao princípio da impessoalidade. Além disso, a produção deve estar de acordo com os padrões éticos e morais, não apenas gerais da sociedade, mas especificamente da conduta esperada de um servidor público, conforme exige o princípio da moralidade. Outrossim, a produção e a monetização do conteúdo não devem interferir na produtividade e eficiência do servidor, sendo necessário que a atividade paralela não comprometa o desempenho das funções públicas – caso contrário, o princípio da eficiência restará prejudicado.

Por seu turno, o princípio da publicidade, outro pilar fundamental na atuação dos servidores públicos, enfatiza a necessidade de transparência nas ações realizadas por aqueles que exercem funções públicas. Relacionado à monetização de conteúdo digital por servidores públicos, esse princípio implica uma atuação caracterizada pela clareza e transparência, evitando atividades que possam parecer obscuras ou que sugiram um uso indevido da posição pública para benefícios pessoais.

Os servidores devem garantir que quaisquer atividades de monetização de conteúdo não apenas sejam transparentes, mas também se mantenham distantes de suas responsabilidades públicas. Isso significa que não devem, de forma alguma, utilizar-se do conteúdo produzido para divulgar informações internas ou confidenciais da Administração Pública ou mesmo criar uma percepção pública de que seu conteúdo digital é endossado, de forma oficial, pelas entidades governamentais.

Ademais, o servidor deve ser transparente com a Administração sobre suas atividades paralelas, incluindo o conteúdo produzido e a forma de monetização utilizada. Se houver qualquer possibilidade, ainda que remota, de interseção, ainda que indireta, entre seu conteúdo e suas funções, a situação deve ser claramente comunicada aos órgãos de supervisão interna para a responsabilização e providências cabíveis.

Além disso, o princípio da moralidade em cotejo com o da publicidade exige que os servidores evitem a promoção pessoal utilizando-se do cargo que ocupam, mantendo, assim, a integridade e a confiança no serviço público. Isso está intimamente relacionado à necessidade de separar claramente as atividades pessoais das funções públicas, garantindo que o público possa discernir entre as opiniões e atividades privadas do servidor e suas responsabilidades enquanto servidor.

Analogamente, para atender ao princípio da indisponibilidade do interesse público, é imperativo que o servidor não comprometa os recursos, o tempo ou a imagem da instituição pública em prol de ganhos pessoais.

O princípio também implica que o servidor deve evitar qualquer tipo de conflito de interesses, assegurando que a monetização de seus conteúdos digitais não influencie de maneira negativa nas suas decisões profissionais e não interfira em suas responsabilidades. Qualquer percepção de imparcialidade ou benefício pessoal pode minar a confiança no compromisso do servidor com o interesse público e na sua capacidade de tomar decisões objetivas e imparciais.

Em resumo, ao equilibrar a monetização de conteúdo digital com suas responsabilidades, os servidores públicos devem navegar cuidadosamente entre a manutenção da transparência, integridade e dedicação ao interesse público, garantindo que suas ações respeitem os princípios administrativos que orientam sua profissão e preservem a confiança da população no serviço público.

Ao considerar a monetização de conteúdo digital no contexto dos deveres dos servidores públicos federais, estabelecidos pela Lei nº 8.112/90, é essencial a manutenção de um equilíbrio entre seus empreendimentos pessoais e suas obrigações profissionais. Cada um dos deveres delineados impõe certas restrições e expectativas que também se aplicam ao domínio digital.

Primeiramente, os servidores que monetizam conteúdo digital devem continuar a demonstrar zelo, lealdade e respeito pelas instituições a que servem. Isso significa que o conteúdo que criam ou promovem não deve, de forma alguma, comprometer sua integridade profissional, desrespeitar as normas legais e regulamentares ou causar danos à imagem da instituição.

Os deveres ligados à economia e conservação do patrimônio público implicam que, quando envolvidos em atividades de monetização, os servidores não devem utilizar recursos públicos, como equipamentos, materiais ou mesmo seu horário de trabalho, para fins pessoais. A conservação do patrimônio público também implica evitar a associação direta da instituição ou de seus recursos a empreendimentos privados.

Em relação à moralidade administrativa, tem-se que, mesmo em espaços digitais, a conduta do servidor deve ser proba, isto é, deve-se evitar conteúdo que possa ser considerado impróprio, ofensivo ou que, de alguma forma, contrarie os valores éticos e morais associados à Administração Pública.

Já quanto aos deveres de assiduidade, pontualidade e urbanidade, é relevante salientar que a criação e a monetização de conteúdo digital não devem afetar a assiduidade e a pontualidade do servidor. Além disso, a interação em plataformas digitais exige o mesmo nível de respeito e urbanidade esperado no ambiente de trabalho, garantindo que a comunicação seja sempre adequada.

No que concerne à obediência às ordens e à denúncia de irregularidades, os servidores têm o dever de equilibrar suas atividades digitais com a obrigação de obedecer a ordens superiores e denunciar qualquer ilegalidade.

Por fim, há os deveres de informações e de serviços ao público, os quais exigem que qualquer informação compartilhada *online* deve respeitar as políticas de confidencialidade e os servidores devem abster-se de compartilhar informações sensíveis ou confidenciais. Ademais, o compromisso com o atendimento eficiente ao público significa que a monetização de conteúdo não deve interferir ou comprometer a capacidade do servidor de atender ao público de maneira eficaz e responsiva.

Conclui-se, portanto, que a prática de monetização digital é permitida aos servidores públicos federais, desde que sejam rigorosamente atendidas todas as condições previamente estabelecidas e desde que a atividade não constitua um componente de atividade empresarial.

#### 4.2.1 Casos especiais

É relevante mencionar a existência de casos especiais. Há agentes cuja relevância da função exige uma regulamentação com maior rigor e especificidade, a exemplo das autoridades que compõem a Alta Administração Federal e dos servidores sujeitos ao regime de dedicação integral e exclusiva.

A Alta Administração Federal – formada por autoridades públicas cuja maioria não é vinculada ao regime estatutário tratado neste trabalho – está sujeita a normativas específicas devido ao elevado grau de responsabilidade e de poder decisório que possui. É composta por: ministros e secretários de Estado; titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), nível seis; e presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 2º do Código de Conduta da Alta Administração Federal).

O art. 1º do Código de Conduta busca garantir que as autoridades mantenham padrões éticos elevados, agindo com integridade e transparência (BRASIL, 2000).

Conforme os arts. 4º, 5º e 14, as autoridades são obrigadas a declarar seus bens, informar sobre alterações patrimoniais significativas e evitar conflitos de interesse. Além disso, restrições são impostas às suas atividades após deixarem o cargo, particularmente relacionadas à utilização de informações privilegiadas obtidas durante o exercício das funções (BRASIL, 2000).

Os arts. 7º e 9º, por seu turno, estipulam que as autoridades não podem receber presentes, favores ou remunerações que possam, de alguma forma, comprometer sua integridade ou independência (BRASIL, 2000).

Já o art. 12-A realça a proibição contra o uso indevido de informações confidenciais (BRASIL, 2000).

Por fim, de acordo com os arts. 13 e 14, as autoridades devem informar propostas de trabalho ou negócios futuros que possam configurar conflito de interesses (BRASIL, 2000).

A Lei n.º 12.813/2013, por sua vez, trata do conflito de interesses no âmbito da Alta Cúpula, exemplificando situações de conflito de interesses durante o exercício do cargo ou emprego e após o exercício, além de prescrever sobre a fiscalização e avaliação do conflito pela Comissão de Ética Pública e pela Controladoria-Geral da União.

Em resumo, o Código de Conduta serve para direcionar as ações das autoridades da Alta Administração, garantindo que mantenham um padrão ético consistente, ao passo que a Lei n.º 12.813/2013 define, exemplifica e busca prevenir o conflito de interesses na Alta Cúpula. Tais normativas asseguram a manutenção da confiança pública e a integridade das instituições representadas, já que as posições ocupadas por esses agentes públicos possuem um alto grau de influência no funcionamento da Administração Pública Federal e, portanto, devem ser submetidas a um controle realizado com mais afinco. À vista disso, tais autoridades estão sujeitas a um quadro de ética pública mais restrito, de modo que eventuais iniciativas no espaço digital devem ser meticulosamente estudadas para assegurar que não haja violações aos princípios e regras estabelecidos, dada a sensibilidade e o potencial impacto de suas ações no domínio público.

O regime de dedicação integral e exclusiva, por sua vez, veda o desempenho de qualquer outra atividade remunerada pelo servidor público a ele sujeito, pública ou privada, independentemente da compatibilidade de horário e de interesses, ressalvadas as exceções previstas em lei para cada caso. Tal regime é aplicado, por exemplo, aos docentes regidos pelo *caput* do art. 18 da Lei n.º 5.539/68 e pelo § 2º da Lei n.º 12.772/2012 e aos policiais federais. Nesses casos, é possível concluir que tais servidores públicos federais não podem utilizar plataformas digitais como fontes de renda, sob pena de violarem o regime a que estão sujeitos. Assim, a monetização de conteúdo digital é incompatível com cargos de dedicação integral e exclusiva, a não ser que a situação específica esteja prevista como circunstância autorizadora pela lei.

#### 4.3 Patrimônio cultural, artístico e científico nacional

O rico mosaico que compõe o patrimônio cultural, artístico e científico do Brasil é um legado de inestimável valor, que reflete a alma e a identidade da nação. Esse patrimônio é fruto da contribuição de diversas camadas da sociedade, incluindo diversos servidores públicos que, ao longo da história, dedicaram-se não apenas às suas funções administrativas, mas também à criação intelectual e artística.

Tenho apenas duas mãos e o sentimento do mundo (ANDRADE, 2012, p. 3).

O trecho da poesia de Carlos Drummond de Andrade destaca a limitação física humana ("apenas duas mãos") em contraste com a vastidão da experiência emocional e cognitiva ("o sentimento do mundo"). É possível interpretar que tal dicotomia aponta para a ideia de que a complexidade e a multifacetação inerentes ao ser humano não são supridas pelas tarefas e responsabilidades ligadas ao campo operacional e profissional, de modo que a capacidade de sentir, perceber e contribuir para o mundo em um sentido mais amplo seriam as verdadeiras vocações da espécie humana.

A contribuição dos servidores públicos ao patrimônio cultural e intelectual do Brasil é um testemunho de suas complexidades inerentes. Suas realizações nas artes, na literatura, na música, na ciência, entre outras áreas, demonstram que a identidade de uma pessoa não pode ser totalmente definida ou limitada por seu papel profissional.

Além da metalinguagem, já que o próprio Drummond era funcionário público, o fragmento reproduzido acima é uma metonímia, pois somente representa uma parte do vasto acervo cultural produzido por agentes públicos ao longo dos anos. Demonstra que a produção cultural pode coexistir com o desempenho da função pública, enriquecendo o legado coletivo da nação.

No contexto contemporâneo, a monetização de conteúdo digital apresenta potencial para ampliar e democratizar o acesso a esse patrimônio. Servidores públicos, detentores de conhecimentos e perspectivas únicos, têm a oportunidade de utilizar plataformas digitais para compartilhar, promover e até mesmo financiar iniciativas que valorizem as riquezas culturais, artísticas e científicas do país. Seja por meio de produções audiovisuais, publicações, cursos

*online* ou outros formatos digitais, tais agentes podem contribuir significativamente para a educação, o acesso à cultura e a preservação da história brasileira.

Entretanto, é fundamental que esse processo de monetização por servidores públicos federais ocorra em estrita observância ao regime jurídico estatutário que os rege e ao interesse público que devem primar. Significa dizer que eles devem atuar dentro do marco de integridade e transparência traçado anteriormente. A monetização deve ser um meio de potencializar o bem comum, de fortalecer a cultura, a arte e a ciência, não uma ferramenta que coloque em risco a imparcialidade e a dedicação que a sociedade espera dos seus servidores.

Destarte, reitera-se a relevância do envolvimento dos servidores públicos na valorização e difusão do patrimônio brasileiro, o que tende a ser potencializado através da produção de conteúdos digitais, um caminho que, embora promissor e com potencial para encurtar a distância da disseminação cultural no país, exige a observância cautelosa das normas e princípios éticos. “Ao vencedor, as batatas” (ASSIS, 1891, p. 14), como um conhecido funcionário público já dizia, mas, em um Estado Democrático de Direito, desde que a conquista esteja em conformidade com as leis e regulações aplicáveis.

#### 4.4. Deficiência na regulamentação do tema, insegurança jurídica e análise do estado atual

Faz parte do direito estar sempre em desvantagem: ele já nasce envelhecido pelas transformações sociais. Analisar, hoje, um diploma jurídico de 1990 é como olhar para o céu estrelado durante a noite: a luz das estrelas, embora aparentemente atual, é na realidade um vestígio luminoso de eventos celestes passados, uma vez que a velocidade finita da luz implica uma defasagem temporal significativa entre a emissão e a percepção. A completude do ordenamento jurídico enquanto sistema não se deve à ausência de lacunas, mas, contraditoriamente, à consciência do sistema sobre as suas lacunas – consciência que se traduz em respostas para essa incompletude e que torna as lacunas meramente aparentes e temporárias. É daí que surgem os métodos de integração, como a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito (art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No entanto, apesar de ser a monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais um tema cuja regulamentação ainda é escassa, não parece ser possível defender que se trata de um caso de lacuna. Para que haja lacuna, é necessário que a situação não seja prevista no ordenamento positivado, que cause uma sensação de falta de razoabilidade e que o vazio não possa ser coberto pela via da interpretação, ainda que extensiva (ROCHA; PIRES; ARAÚJO; SOMBRA, 1993, p. 233). Ocorre que este trabalho se valeu precisamente da via da interpretação para tratar sobre o tema à luz da legislação vigente.

De toda forma, não há como negar que a regulamentação da monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais é deficiente, o que abre espaço para zonas de incertezas e inseguranças jurídicas. Essa insuficiência regulatória prejudica o interesse público em uma dupla dimensão: por um lado, eleva o risco de comportamentos contrários ao interesse público na monetização de conteúdo digital por servidores; por outro, inibe a iniciativa de servidores que desejam participar criativamente em espaços digitais de forma ética e em conformidade com a legislação vigente. Esse cenário acaba por prejudicar o interesse público e por, simultaneamente, limitar a diversidade e a riqueza da produção de conteúdo online. Em resumo, fomenta-se a monetização ilegítima enquanto se reprime a monetização legítima.

Nesse cenário, os diferentes órgãos federais vêm lidando com o fenômeno ou tangenciando-o de maneira isolada. Sem uma sistematização adequada do tema, precedentes claros ou legislação específica, cada caso exige um tratamento minucioso, considerando a natureza da atividade, a comprovação de remuneração e a relação com as atribuições do servidor.

A Nota Técnica n.º 1811/2022 da Controladoria-Geral da União, por exemplo, aborda a questão da permissibilidade de professores submetidos ao regime de dedicação exclusiva da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) conduzirem atividades remuneradas em plataformas *online*, como *YouTube* e *Instagram*. A questão surge em resposta a três casos concretos relatados à corregedoria da instituição, onde os docentes estão envolvidos em atividades possivelmente monetizadas, gerando dúvidas sobre a compatibilidade dessas ações com o regime de trabalho ao qual estão vinculados.

A legislação pertinente, especificamente o art. 18 da Lei nº 5.539/68 e o § 2º da Lei nº 12.772/2012, proíbe professores em regime de dedicação exclusiva de exercer outras atividades remuneradas, a menos que se enquadrem em exceções específicas estabelecidas pelos próprios estatutos. Essas exceções incluem a participação ocasional em atividades culturais ou científicas que não prejudiquem suas responsabilidades primárias de ensino e pesquisa, bem como a direção de fundações de apoio, desde que não ocupem cargos comissionados.

A análise dos casos apresentados sugere a necessidade de uma investigação cuidadosa para determinar se as atividades dos professores são remuneradas e, se sim, se são proibidas pelas regras de dedicação exclusiva. A título ilustrativo, a monetização de canais *online* seria considerada uma violação se resultasse em ganho financeiro direto ou indireto para o professor. Outrossim, a administração deve provar que a remuneração é efetivamente recebida pelo docente, mesmo que os pagamentos sejam processados em nome de terceiros, como cônjuges ou empresas.

Ademais, a nota enfatiza que, mesmo que as atividades sejam remuneradas, é preciso considerar se elas se enquadram nas exceções legais permitidas. Caso contrário, e se for comprovado que o docente é o beneficiário final da renda, a situação pode resultar em penalidades administrativas. A conduta também pode ser enquadrada no art. 117, X, da Lei nº 8.112/90, que se refere ao exercício do comércio por servidores públicos, dependendo da natureza da atividade *online* e se ela constitui elemento de empresa.

Em síntese, a resolução dos casos requer uma avaliação detalhada do caráter das atividades, a determinação de qualquer remuneração recebida e se as atividades se enquadram nas exceções legais. Se as atividades forem consideradas violações, ações corretivas e penalidades podem ser aplicadas, levando em consideração a legislação vigente e os detalhes específicos de cada caso. A nota também sugere a possibilidade de um Termo de Ajustamento de Conduta como alternativa potencial para resolver tais questões.

A Instrução Normativa do Diretor-Geral da Polícia Federal n.º 250/2023, por seu turno, também tangencia o assunto. A normativa estabelece pressupostos e deveres que os servidores do órgão devem observar para o uso de redes sociais, ainda que no âmbito de sua vida privada,

o que demonstra a preocupação da Instituição com a produção de conteúdo digital por seus servidores e a relevância de um comportamento compatível com a ética pública por parte deles.

Art. 4º São pressupostos para o uso de redes sociais pelos servidores da Polícia Federal:

I – responsabilidade;

II – preservação dos símbolos, do nome e da imagem institucional; e

III – preservação da intimidade dos cidadãos.

Art. 5º No uso das redes sociais, os integrantes da Polícia Federal deverão:

I – observar a responsabilidade imposta pelo cargo nas postagens e interações;

II – cuidar da segurança de acesso e dos parâmetros de privacidade de suas contas; e

III – não utilizar as contas institucionais do órgão ou entidade da Administração Pública em que trabalha para fins diversos daqueles para os quais foram criadas.

(...)

Art. 8º É vedado aos integrantes da Polícia Federal, ainda que em conta particular:

I – utilizar em postagens ou interações, ressalvados os compartilhamentos de postagens

das redes sociais oficiais:

a) símbolos, armamento, equipamentos, nome ou qualquer imagem da Polícia Federal para a obtenção de vantagem comercial, financeira, eleitoral ou outras vantagens indevidas; e

b) elementos visuais ou textuais que possibilitem aos usuários das redes sociais acreditarem que o perfil seja institucional;

II – emitir, compartilhar ou manifestar apoio a conteúdo ou informação que sabe ou deveria saber inverídica (fake news);

III – emitir, compartilhar ou manifestar apoio a conteúdo que caracterize ou demonstre tolerância a discurso discriminatório, de ódio ou que expresse preconceito de qualquer natureza;

IV – utilizar sua conta de e-mail institucional para cadastrar conta pessoal em mídias sociais;

V – expressar opinião pessoal como se fosse posição oficial da Polícia Federal;

VI – publicar ou compartilhar vídeos, áudios, fotografias ou similares que atentem contra a

privacidade e a dignidade de pessoas envolvidas em contexto de atuação da Polícia Federal; e

VII – publicar ou compartilhar informações, documentos ou imagens dos quais teve conhecimento em razão do exercício do cargo, salvo publicação oficial da Polícia Federal e seus compartilhamentos, em especial que digam respeito a:

a) conteúdo de investigações policiais e disciplinares, inclusive interações, em qualquer fase, e seus resultados, ainda que não tramitem em segredo de justiça;

b) informações sigilosas ou de uso interno, métodos, tecnologias e procedimentos investigativos ou administrativos da instituição;

c) conteúdo de cursos promovidos pela Polícia Federal de acesso restrito, inclusive na modalidade a distância; e

d) materiais apreendidos em diligências policiais.

Há exceções para atividades como infiltração policial, coleta de informações relacionadas a investigações e ações aprovadas no âmbito da comunicação institucional. Além disso, certas restrições não se aplicam a comunicações para discussões de temas institucionais entre servidores e colaboradores (art. 12, IN DG/PF n.º 250/2023).

Ademais, o art. 13 dispõe que a regulamentação sobre o exercício do magistério por integrantes da carreira policial, sujeitos ao regime de dedicação integral e exclusiva, também se aplica ao ambiente digital, autorizando os servidores que exerçam regularmente o magistério a informarem em suas redes sociais seu cargo e função, respeitadas as vedações acima reproduzidas. Contudo, as atividades de *coaching* e similares, destinadas à assessoria de outras pessoas, inclusive na preparação para concursos públicos, não são consideradas docência e são vedadas, com exceção das iniciativas das escolas de governo (art. 14, IN DG/PF n.º 250/2023).

Logo, é perceptível que a produção de conteúdo digital por servidores públicos – bem como as diversas formas de monetização desse conteúdo – é um tema sensível e relevante, que tem emergido e exigido a posição dos diversos órgãos federais.

Conclui-se, portanto, ser de suma importância que haja uma regulamentação completa e atenta a todas as particularidades inerentes ao tema. Tal regulamentação é imperativa para assegurar um tratamento uniforme entre os servidores e mitigar a atual insegurança jurídica. É crucial compreender que essa regulamentação não deve atuar como um mecanismo de restrição, mas sim facilitar a participação ética dos servidores no ambiente digital, alinhada aos padrões de conduta pública. Ao promover diretrizes claras, o espaço digital se beneficia das contribuições legítimas e valiosas desses indivíduos, enriquecendo o debate e o conteúdo *online*, ao passo que se resguarda a integridade e a imparcialidade do serviço público. A partir de uma regulamentação atual do tema, as luzes no céu passarão a ser de estrelas ainda vivas.

#### 4.5. Projeto de lei em tramitação

O Projeto de Lei n.º 1.674/2022 modifica a Lei n.º 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa, para incluir a conduta de “receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, com publicação de conteúdo, inclusive audiovisual, em aplicações de

internet, no exercício da função pública ou em razão dela” como ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Em análise na Câmara dos Deputados, a proposta consiste em um passo significativo no sentido da regulamentação do tema, pelo menos no que se refere à utilização da função pública na atividade de monetização de conteúdo digital.

## 5 Considerações Finais

A investigação sobre a monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais revelou um campo complexo, no qual as normativas existentes e os desafios emergentes da era digital se entrelaçam de maneira intrincada.

Ante o exposto, constata-se que o regime jurídico regulado pela Lei n.º 8.112/90, embora concebido em um contexto distante da realidade digital atual, oferece uma estrutura para a regulação da conduta dos servidores públicos federais — composta especialmente por princípios, deveres e vedações — que deve ser observada na atividade *online* desses agentes.

À luz de uma análise meticulosa desses princípios, deveres e vedações em cotejo com a autonomia da vontade, os direitos e os interesses particulares dos agentes, conclui-se que a mera monetização de conteúdo digital não implica necessária violação ao regime jurídico estatutário dos servidores públicos federais. Assim, é possível afirmar, a partir do estudo realizado, que a monetização de conteúdo digital exercida dentro de um espectro definido, no qual a atividade não é elemento de empresa e não entra em conflito com as obrigações funcionais e os princípios da Administração Pública, é compatível com o regime da Lei n.º 8.112/90.

No entanto, deve-se reconhecer que o tema de fundo é complexo e que eventuais argumentos contrários podem ser igualmente defensáveis, razão pela qual tão importantes quanto a tese acima defendida são as conclusões de que há uma deficiência na regulamentação brasileira da prática de determinadas atividades digitais por servidores públicos e de que esse hiato regulatório gera insegurança jurídica, tanto para os servidores quanto para a Administração Pública, dificultando o equilíbrio entre a preservação do interesse público e a permissão para que os servidores se engajem em atividades criativas no meio digital.

Além disso, entende-se como o patrimônio cultural, artístico e científico nacional é enriquecido pela contribuição de servidores públicos e como a monetização de conteúdo digital é um instrumento com potencial para a ampliação desse enriquecimento. Desse modo, revela-se que a monetização de conteúdo digital por servidores públicos federais não apenas pode ser viável, mas também potencialmente benéfica para o desenvolvimento da cultura nacional.

Portanto, é urgente e necessária uma regulamentação mais adaptada à realidade digital, a fim de que a inovação e a criatividade dos servidores possam ser harmonizados com a preservação do interesse público e os princípios fundamentais da Administração Pública. Não foi por outra razão que este estudo falou sobre batatas, estrelas, duas mãos e o sentimento do mundo. De outra forma não ficaria tão claro: a arte é intrínseca à natureza humana, e seus frutos são valiosos.

## Referências

- ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro. Os servidores públicos federais e a gestão de sociedades privadas. **Revista da CGU**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 46-55, 2008.
- ANDRADE, Carlos Drummond de. **Sentimento do mundo**. São Paulo: Companhia das letras, 2012.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 143-169, 2007.
- ASSIS, Machado de. **Quincas Borba**. Rio de Janeiro: Livreiro-editor, 1891.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 14 nov. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 jun. 2023.
- BRASIL. **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: Presidência da República, 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 1 jun. 2023.
- BRASIL. **Exposição de motivos nº 37, de 18 de agosto de 2000**. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/codigos/codi\\_Conduta/Cod\\_conduta.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_Conduta/Cod_conduta.htm). Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.174-28, de 24 de agosto de 2001.** Institui, 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, destinados ao servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2174-28.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2174-28.htm). Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. **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 e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112813.htm). Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 6, de 15 de junho de 2018.** Dispõe sobre o impedimento do exercício de administração e gerência de sociedade privada, personificada ou não, pelo servidor público federal. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33654>. Acesso em: 1 nov. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 1.674, de 2022.** Modifica a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade, para incluir nova conduta como ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública. Brasília: Aureo Ribeiro, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2329117>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 250, de 6 de abril de 2023.** Disciplina a utilização dos símbolos, do nome e da imagem institucional da Polícia Federal nas redes sociais e em quaisquer outras mídias digitais. Brasília: Direção-Geral da Polícia Federal, 2023. Disponível

em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/seguranca/policia-federal-publica-regras-e-proibicoes-para-policiais-nas-redes-sociais-veja-quais-sao-1.3355392>. Acesso em: 2 nov. 2023.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. vol. I. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **O funcionário público e seu regime jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. **A PEC 32/2020: Projeto de Reforma do Regime dos Servidores e da excessiva ampliação de poderes da Presidência da República**. Recife, 2020.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. vol. 1. 23. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Nota Técnica nº 1811/2022**. Brasília: CGU, 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Nota Técnica nº 2386/2020**. Brasília: CGU, 2020.

CRUZ, André Santa. **Direito Empresarial**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FIRJAN. **Mapeamento da indústria criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2022.

GANNETT COMPANY INCORPORATED. **Produção de conteúdo digital nos EUA**. New York, Ibisworld Industry Report, 2018.

HILL, Jeremy Shtern; HILL, Stephanie. The political economy of sponsored content and social media entertainment production. **New York University Press**, New York, p. 250-270, 2021. Doi: <https://doi.org/10.18574/nyu/9781479890118.003.0017>.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

HOWKINS, John. **The creative economy: how people make Money from ideas**. London: Penguin, 2002.

INSPER. **Gastos com marketing de influência crescem quase dez vezes em seis anos.** Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/gastos-com-marketing-de-influencia-crescem-quase-dez-vezes-em-seis-anos/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

JENKINS, Henry. **Convergence culture.** New York: NYU Press, 2006.

KAPLAN, Andreas; HAENLEIN, Michael. Users of the world unite! The challenges and opportunities of social media. **Business Horizons**, v. 53, n. 1, p. 59-68. 2010. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2009.09.003>. Acesso em: 23 ago. 2023.

KUEHN, Kathleen; CORRIGAN, Thomas. Hope labor: the role of employment prospects in online social production. **The Political Economy of Communication**, v. 1, n. 1, p. 9-25, 2013. Disponível em: <https://www.polecom.org/index.php/polecom/article/view/9>. Acesso em: 23 ago. 2023.

LESSA, Ricardo. Brasil lidera mercado de 'influencers': pesquisa da Nielsen detectou 10,5 milhões de influenciadores que usam o Instagram no Brasil. **Valor**. São Paulo, 29 jul. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/07/29/brasil-lidera-mercado-de-influencers.ghtml>. Acesso em: 24 ago. 2023.

LISBOA, Aline. Economia criativa na rede: o youtuber como novo modelo de negócio. **Revista Multiplicidade**, Bauru, v. 11, p. 53-66, 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Regime estatutário e estado de direito. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 55, p. 139-155, 2011. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/76118>. Acesso em: 18 jul. 2023.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de direito administrativo neoconstitucional.** São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Servidores públicos: aspectos constitucionais. **Revista da Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo**, São Paulo, v. 4/5, n. 8, p. 81-92, 1986.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MIGHTY. **15 realistic ways to monetize your social media followers in 2023**. Disponível em: <https://www.mightynetworks.com/resources/social-media-monetization>. Acesso em: 29 ago. 2023.

OLIVEIRA, João Maria de; ARAUJO, Bruno Cesar de; SILVA, Leandro Valério. **Panorama da economia criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

O'REILLY, Tim. Design patterns and business models for the next Generation of software. **O'Reilly**, Sebastopol, 30 set. 2005. Disponível em: <http://oreilly.com/web2/archive/what-isweb-20.html>. Acesso em: 23 ago. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PEVIDOR, Lucan Alves. **A gestão do negócio em produção de conteúdo para internet**. 2023. Artigo Científico (Bacharelado em Administração) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Chapadão do Sul, 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ROCHA, Fabíola de Araújo; PIRES, Jorge Aloísio; ARAÚJO, Maria Darlene Braga; SOMBRA, Maria Valdileny. **A completude do ordenamento jurídico**. Revista Pensar, Fortaleza, v.2, n.2, p. 228-241, 1993.

SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. Gerência de empresas privadas por servidores públicos federais: breves comentários sobre os modelos brasileiro e norte-americano. **Revista da Controladoria-Geral da União**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 61-78, 2009.

SILVA, Jó Santos da; SANTOS, Jarson Dantas. Recursos escassos, necessidades ilimitadas?. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 127-142, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15606>. Acesso em: 02 out. 2023.

SOUSA, Marcos Paulo Jorge de. Aspectos fundamentais do regime jurídico dos servidores públicos no Brasil. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 32, n. 6, p. 556-571, 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/105431/Marcos%20Paulo.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

SRNICEKM, Nick. **Capitalismo de plataformas**. Buenos Aires: Caja Negra, 2018.

XPERIENCIFY. **How to monetize social media in 2023**. Disponível em: <https://xperienify.com/monetize-social-media/>. Acesso em: 29 ago. 2023.