



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE PROCESSOS
INSTITUCIONAIS**

ALEXIA GUERRA LIMA DE MEDEIROS LIBERATO

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO
ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE**

NATAL/RN

2020

ALEXIA GUERRA LIMA DE MEDEIROS LIBERATO

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO
ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Processos Institucionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão de Processos Institucionais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cinara Maria Leite Nahra.

NATAL/RN

2020

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA

Liberato, Alexia Guerra Lima de Medeiros.

O princípio constitucional da moralidade administrativa no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte / Alexia Guerra Lima de Medeiros. - 2020.

169f.: il.

Dissertação (mestrado) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2021.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cinara Maria Leite Nahra.

1. Administração Pública - Dissertação. 2. Princípio da moralidade administrativa - Dissertação. 3. Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Dissertação. I. Nahra, Cinara Maria Leite. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 351:378(813.2)

ALEXIA GUERRA LIMA DE MEDEIROS LIBERATO

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO
ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Processos Institucionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão de Processos Institucionais.

Aprovada em: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Cinara Maria Leite Nahra

Orientadora

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof^a. Dr^a. Patrícia Borba Vilar Guimarães

Membro interno

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof^a. Dr^a. Maria Luiza Quaresma Tonelli

Membro externo

Governo do Estado do Rio Grande do Norte

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, que por Sua graça me sustentou até aqui. Houve momentos em que não foi fácil continuar, mas o meu Senhor me deu forças. Toda honra e toda glória sejam dadas a Ele eternamente.

Aos meus pais, Eliana e Edson, e irmãos, Raíza e Paulo, pela torcida, incentivo, amor, suporte e orações que me mantiveram firme durante a jornada. À Raíza minha gratidão especial pelo auxílio precioso na reta final do desenvolvimento da dissertação.

Ao meu esposo Berg pelo amor, companhia e respeito aos meus momentos de concentração e produção e pelo apoio incontestado nas horas difíceis.

Um agradecimento especial à minha orientadora, professora Dr^a. Cinara Naha, por acreditar na proposta de realização desta pesquisa, pela orientação de valor inestimável, compreensão e paciência.

Aos meus colegas da turma 2018.2 pelo compartilhamento de conhecimentos durante as aulas e pela amizade construída em um pequeno espaço de tempo.

Agradeço, em especial, ao grupo “Top Five”, Ana Cléa, Ermínia, Rafaelle e Suziane, companheiras de curso e de trabalhos em grupo, por dividir momentos e pelo apoio mútuo durante o árduo trabalho de se elaborar uma dissertação.

Aos professores do PPGPI pelas preciosas lições e partilha de experiências que contribuíram para meu crescimento pessoal, profissional e acadêmico.

Aos demais amigos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho.

A todos, o meu muito obrigada, sem os quais, certamente, seria impossível a concretização deste trabalho e a conquista deste sonho.

Quanto ao mais, irmãos, tudo o que é verdadeiro, tudo o que é honesto, tudo o que é justo, tudo o que é puro, tudo o que é amável, tudo o que é de boa fama, se há alguma virtude, e se há algum louvor, nisso pensai.

Filipenses 4:8

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 ao prever expressamente em seu artigo 37 que a Administração Pública deve obedecer, entre outros, ao princípio da moralidade administrativa, veio consubstanciar um clamor social pela restauração da ordem moral no país, de forma que requer o resgate no desempenho da função pública, valores éticos, como probidade, honestidade, lisura e justiça, que conformam o comportamento humano e orientam o agente público na condução correta das atividades administrativas, colaborando para a concretização da boa administração no serviço público brasileiro. Diante disso, o presente trabalho pretende realizar um estudo acerca do princípio constitucional da moralidade administrativa, buscando investigar seu conceito, conteúdo, características e alcance e, assim, compreender como torná-lo efetivo na realidade da Administração Pública, tendo como recorte institucional, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, autarquia federal e, portanto, ente da Administração indireta. O objetivo geral consiste em elaborar, a partir do arcabouço doutrinário e normativo sobre o princípio da moralidade administrativa, bem como da realidade institucional da UFRN, 10 princípios gerais de comportamento aplicáveis à realidade universitária, para orientar as condutas do agente público e serem, assim, facilitadores na concreção de tal princípio. Os objetivos específicos desdobram-se em: a) Proceder a um estudo teórico acerca do princípio constitucional da moralidade administrativa; b) Levantar e analisar os principais diplomas legais que regulamentam o comportamento ético do servidor público federal; e, c) Investigar a aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa no âmbito da UFRN. Quanto ao método, a pesquisa se classifica como descritiva, no que se refere aos objetivos pretendidos. Em relação aos procedimentos técnicos utilizados para a coleta de dados, caracteriza-se como pesquisa bibliográfica e documental, fazendo uso da documentação indireta como técnica de pesquisa. Com o desenvolvimento do estudo e a elaboração dos princípios gerais de comportamento, espera-se contribuir para tornar efetivo o princípio constitucional da moralidade administrativa no âmbito da UFRN, principalmente por meio da prevenção de desvios de conduta e consequentes infrações por parte do servidor público federal.

Palavras-chave: Administração Pública. Princípio da moralidade administrativa. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 expressly stipulating in its article 37, that the Public Administration must follow, among others, the principle of administrative morality, came to substantiate a social clamor for the restoration of moral order in the country, in a way that requires the rescue of ethical values, such as probity, honesty, fairness and justice, in the performance of the civil service, values that shape human behavior and guide the public agent in the correct conduct of administrative activities, collaborating for the achievement of good administration in the Brazilian public service. In view of this, this present work intends to carry out a study on the constitutional principle of administrative morality, in order to investigate its concept, content, characteristics and scope and, thus, understand how to make it effective in the reality of Public Administration, focusing on the Federal University of Rio Grande do Norte, federal autarchy and, therefore, entity of the Indirect Administration. The general objective is to elaborate, based on the doctrinal and normative framework on the principle of administrative morality, as well as the institutional reality of UFRN, 10 general principles of behavior applicable to university reality, to guide the conduct of the public agent and thus be facilitators in the realization of this principle. The specific objectives unfold in: a) Carry out a theoretical study about the constitutional principle of administrative morality; b) To survey and analyze the main legal legislation that regulates the ethical behavior of the federal public servant; and, c) Investigate the applicability of the principle of administrative morality within UFRN. About the method, the research is classified as descriptive, with regard to the intended objectives. Regarding the technical procedures used for data collection, it is characterized as bibliographic and documentary research, making use of indirect documentation as a research technique. With the development of the study and the elaboration of general principles of behavior, it is expected to contribute to making the constitutional principle of administrative morality effective within UFRN mainly through the prevention of misconduct and consequently infractions by the public federal server.

Keywords: Public Administration. Principle of administrative morality. Federal University of Rio Grande do Norte.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Das proibições e nível de gravidade da conduta.....	68
Quadro 2 –	Composição do Comitê de integridade da UFRN e as respectivas áreas de atuação.....	93
Quadro 3 –	Principais medidas de tratamento de riscos à integridade e respectivas unidades de gestão responsáveis.....	96
Gráfico 1 –	Quantidade de processos disciplinares instaurados e tramitados na UFRN por ano de referência (2013 a 2020).....	110
Gráfico 2 –	Objetos de apuração de processos disciplinares mais frequentes por ano de referência (2013 a 2017).....	111
Gráfico 3 –	Objetos de apuração de processos disciplinares mais frequentes no ano de 2018.....	115
Gráfico 4 –	Objetos de apuração de processos disciplinares mais frequentes por ano de referência (2019 e 2020).....	117
Gráfico 5 –	Fundamentação legal para aplicação da penalidade de suspensão aos servidores públicos da UFRN entre os anos de 2013 a 2020.....	120
Gráfico 6 –	Histórico quantitativo das manifestações à Ouvidoria da UFRN do tipo denúncia entre 2013 e 2020.....	127
Figura 1 –	Assuntos das denúncias mais demandados na Ouvidoria da UFRN por ano de referência (2015 a 2019).....	130
Gráfico 7 –	Assuntos das denúncias na Ouvidoria da UFRN no ano de 2020.....	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de processos disciplinares tramitados e julgados na UFRN no ano de referência (2013 a 2020).....	109
Tabela 2 – Quantidade de processos disciplinares instaurados e tramitados no ano de referência (2013 a 2020).....	109
Tabela 3 – Quantidade das principais penalidades resultantes dos processos disciplinares julgados no ano de referência (2013 a 2020).....	119
Tabela 4 – Quantidade de manifestações recebidas pela Ouvidoria da UFRN por ano de referência (2013 a 2020).....	126
Tabela 5 – Quantidade de denúncias acolhidas e apurações concluídas pela Comissão de Ética da UFRN por ano de referência (2013 a 2020).....	135
Tabela 6 – Quantidade de processos tramitados na Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN por ano de referência (2013 a 2019).....	141

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS E SIGLAS

§	Parágrafo
%	Porcentagem
ACPP	Acordo de Conduta Pessoal e Profissional
Art.	Artigo
BS	Boletim de Serviço da UFRN
C/c	Combinado com
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CE/UFRN	Comissão de Ética da UFRN
CEP	Comissão de Ética Pública
CERES	Centro de Ensino Superior Do Seridó
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CONSAD	Conselho de Administração
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI	Conselho Universitário
DAA	Divisão de Acompanhamento e Avaliação
DAS	Diretoria de Qualidade de Vida, Saúde e Segurança do Trabalho
DDP	Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas
EAJ	Escola Agrícola de Jundiá
e-Ouv	Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
FACISA	Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi
IN	Instrução Normativa
MPGPI	Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais
Nº	Número
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PCQ	Programa de Capacitação e Qualificação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PF	Polícia Federal
PROGESP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Qtd.	Quantidade
RG	Regimento Geral da UFRN

SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
SISOUV	Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal
Sr.	Senhor
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande Do Norte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 MÉTODO DE PESQUISA	18
3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	23
3.1 O regime jurídico-administrativo	25
3.1.1 O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado	27
3.1.2 O princípio da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração Pública	29
3.2 O exercício da função administrativa	30
3.2.1 A discricionariedade administrativa	33
4 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	37
4.1 Breve histórico	37
4.2 Conceito e conteúdo da moralidade administrativa	39
4.3 Manifestação e caracterização da (i)moralidade administrativa	43
4.3.1 Moralidade administrativa e desvio de poder	43
4.3.2 Moralidade administrativa e meios de ação	44
4.3.3 Moralidade administrativa e dever de probidade	47
4.3.4 Moralidade administrativa e impessoalidade	49
4.3.5 Moralidade administrativa e corrupção	51
4.3.6 Moralidade administrativa e legalidade	53
5 A DISCIPLINA NORMATIVA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	62
5.1 A moralidade administrativa na Constituição Federal de 1988	62
5.2 A moralidade administrativa nas legislações infraconstitucionais	64
5.2.1 A Lei nº 8.429/1992	64
5.2.2 A Lei nº 8.112/1990	66
5.2.3 O Decreto nº 1.171/1994	71
5.2.4 O Decreto-Lei nº 2.848/1940	77
6 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA UFRN	81
6.1 O princípio da moralidade nos normativos da UFRN	83
6.1.1 O Regimento Geral da UFRN	83
6.1.2 O Programa de Capacitação e Qualificação dos servidores da UFRN	87
6.1.3 O Programa de integridade da UFRN	90
6.1.4 O Código de Conduta dos agentes públicos e estudantes da UFRN	98

6.2 A quebra do princípio da moralidade administrativa: uma breve exposição acerca dos desvios de conduta na UFRN	107
6.2.1 Processos Disciplinares	108
6.2.2 Manifestações na Ouvidoria da UFRN	124
6.2.3 Comissão de ética da UFRN	133
6.2.4 Comissão de mediação das relações de trabalho da UFRN	140
6.3 Os 10 mandamentos da ética: princípios que todo servidor público da UFRN deve conhecer para exercer a boa administração	142
7 CONCLUSÃO	146
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICE A – PRODUTO: OS 10 MANDAMENTOS DA ÉTICA NA UFRN	165
APÊNDICE B – QUADRO EXPLICATIVO DA ELABORAÇÃO DOS 10 MANDAMENTOS DA ÉTICA	167

1 INTRODUÇÃO

A história brasileira dentro do contexto político-social é marcada negativamente pela corrupção, que é frequentemente denunciada nos mais variados veículos de comunicação. Dois aspectos se revelam deste fato. A crise moral que o país enfrenta e que ainda se faz atual. Pessimista ou realista, Tácito (1999, p. 02) observa que “em verdade, o desvio ético coincide com a história da humanidade”.

A Administração Pública incumbida da função de realizar as necessidades da coletividade e promover o bem-estar social, por meio de seus órgãos, entidades e agentes públicos, por vezes, usufruindo do poder a ela investido pela lei para atingir tais fins, toma caminhos esdrúxulos que a levam a priorizar interesses privados em detrimento dos interesses coletivos. É desta forma que a corrupção encontra guarida, cresce e lança seus tentáculos sobre toda a estrutura do Poder Público.

Junto à sociedade, a Administração, com razão, ganha apenas descrédito, gozando de uma imagem negativa, sendo vista como morosa, burocrática, corrupta e ineficiente. Parece que o Estado sempre deixou a desejar – e continua a fazê-lo – no desempenho de suas funções, nunca atingindo de modo satisfatório o seu ideal de busca que é a realização do interesse público.

Uma das principais razões para o funcionamento deficiente da máquina pública é o comportamento imoral do agente público, que ao exercer a sua função pública de modo irregular, gera consequências irreversíveis à instituição a que serve, além de atingir, conseqüentemente, a sociedade. De um comportamento imoral, inevitavelmente, decorrem outras mazelas, como ilegalidade, ineficiência, situações de injustiças, benefícios exclusivos, favorecimento de uns e prejuízo a outros, que comprometem, sobremaneira, a prestação do serviço público e afeta, no fim, as necessidades e interesses da coletividade.

Diante disso, a Constituição Federal de 1988 (CF) (BRASIL, 1988), ao prever expressamente em seu artigo 37, que a Administração Pública deve obedecer, entre outros, ao princípio da moralidade administrativa, veio consubstanciar um clamor social pela restauração da ordem moral no país, de forma que requer que sejam resgatados, no desempenho da função pública, valores éticos, como probidade, honestidade, lisura e justiça, que conformam o comportamento humano, orientando o agente público na condução correta das atividades administrativas e colaborando para a concretização da boa administração no serviço público brasileiro.

Destarte, este trabalho pretende realizar um estudo acerca do princípio da moralidade administrativa, buscando investigar seu conceito, conteúdo, características e alcance e, assim, compreender como torná-lo efetivo na realidade da Administração Pública, uma vez que sua previsão constitucional deve ser acompanhada de sua aplicação prática, se o propósito é provocar mudanças no contexto ético-institucional. A Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) é o recorte institucional dentro da Administração Pública para a produção da pesquisa, posto que é autarquia federal (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a) e, portanto, ente da Administração indireta e local onde a autora exerce o cargo de servidora pública.

Vale ressaltar que a atenção pelo tema de estudo foi despertada quando se notou a quantidade significativa de sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares (PAD) abertos anualmente na Universidade. Em razão de serem processos instaurados para apurar a ocorrência de irregularidades no serviço público (BRASIL, 1990, artigo 143), infere-se que existem comportamentos de servidores que não estão em conformidade com os valores morais exigidos e protegidos pelo princípio da moralidade administrativa.

Portanto, identifica-se que existem desvios de conduta por parte dos servidores públicos que podem se dar em qualquer ato ou omissão que descumpra a lei ou, embora se trate de ato legal, seja imoral, do ponto de vista ético ou, ainda, diante de qualquer situação que exija uma escolha moral. Quando se ultrapassa a barreira da moral, geralmente, se adentra na esfera ilegal e o resultado é o excesso de processos disciplinares, assim como o prejuízo ao interesse público, uma vez que um problema moral não atinge tão somente os envolvidos no ato, mas toda a comunidade universitária, resvalando, inclusive, na sociedade.

Ante o exposto, a pesquisa se defronta com a seguinte questão-problema: como contribuir para tornar efetivo o princípio constitucional da moralidade administrativa no exercício da função administrativa a fim de prevenir os desvios de conduta e, consequentes, infrações por parte do servidor público federal no âmbito da UFRN?

Para lidar com o problema, delineiam-se os objetivos do trabalho em apreço. O objetivo geral consiste em elaborar a partir do arcabouço doutrinário e normativo sobre o princípio da moralidade administrativa, bem como da realidade institucional da UFRN, princípios gerais de comportamento aplicáveis à realidade universitária, para

orientar as condutas do agente público e serem, assim, facilitadores na concreção de tal princípio. Estes princípios serão apresentados sob a forma de 10 mandamentos da ética. Os objetivos específicos, por sua vez, desdobram-se em:

- A)** Proceder a um estudo teórico acerca do princípio constitucional da moralidade administrativa;
- B)** Levantar e analisar os principais diplomas legais que regulamentam o comportamento ético do servidor público federal;
- C)** Investigar a aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa no âmbito da UFRN.

A relevância da pesquisa em seara institucional está na contribuição do produto gerado – na forma dos 10 mandamentos da ética consubstanciados em princípios gerais e objetivos norteadores de conduta – em sistematizar o arcabouço normativo e aproximar o conteúdo jurídico do observador e aplicador, de modo que ele naturalize a moralidade em suas condutas. Considerando que a moralidade deve ser um exercício diário, nos pequenos e grandes atos administrativos, os frutos colhidos pela instituição serão refletidos na prevenção de condutas antiéticas que, necessariamente, implicará na redução de processos disciplinares, bem como na formação de uma comunidade universitária mais proba e comprometida com a ética.

Em termos de importância científica, o presente estudo vem a cooperar na produção de conhecimento sobre o princípio da moralidade administrativa que, por alguns doutrinadores (BRANDÃO, 1951; CAMMAROSANO, 2006) é considerado de teor abstrato, vago e de difícil aplicação. Fornece, pois, subsídios para sua compreensão e aplicação no âmbito da Administração Pública.

Pessoal e profissionalmente, o trabalho se justifica diante da oportunidade de se aprimorar o conhecimento sobre ética e moralidade no exercício da função administrativa, de modo que os valores éticos assumem papel preponderante para o cotidiano administrativo vivido pela pesquisadora, cuja reflexão ética deve anteceder, e pautar, condutas e decisões administrativas dela e de todo e qualquer servidor público.

Então, o trabalho está estruturado em 6 (seis) capítulos, além da introdução. O segundo capítulo apresenta o método da pesquisa em que se classifica o tipo e os objetivos pretendidos, bem como os procedimentos técnicos adotados, e a técnica de pesquisa utilizada. Na sequência, caracteriza-se a Instituição de Ensino Superior onde o estudo é desenvolvido e descreve-se como ocorreu a coleta de dados, apontando

quais setores foram fontes da pesquisa, quais dados foram obtidos e como foram organizados.

O terceiro capítulo traça as linhas gerais acerca da Administração Pública e versa sobre o regime jurídico administrativo que a rege, sendo indispensável seu estudo para compreender a posição central que os princípios ocupam no ordenamento jurídico brasileiro. Traz também breves considerações sobre os princípios basilares de tal regime e pressupostos necessários do princípio da moralidade, quais sejam: i) o da supremacia do interesse público sobre o privado; e ii) o da indisponibilidade do interesse público. Em seguida, trata da função administrativa, função que cabe, predominantemente, à Administração Pública, sendo importante explicitar os meios pelos quais a Administração atua, limitando suas atividades. Neste capítulo, também é abordada a discricionariedade administrativa, instituto jurídico que confere ao administrador certa margem de liberdade na sua tomada de decisão, o que revela a importância da incidência do princípio da moralidade sobre tal fenômeno.

No quarto capítulo, adentra-se no estudo do princípio da moralidade administrativa, desenvolvendo seus aspectos de maneira mais detida, lançando luz sobre sua história, conceito, conteúdo, características e demais desdobramentos, visto que o referido princípio constitui o principal objeto de estudo da presente dissertação. O quinto capítulo explana sobre a disciplina normativa do princípio da moralidade, ou seja, sua regulamentação e proteção jurídica na esfera constitucional e infraconstitucional. O sexto capítulo aborda o princípio da moralidade no contexto da UFRN, trazendo uma análise sobre como se dá sua efetividade na realidade institucional a partir das informações extraídas dos dados coletados junto aos setores correcionais da Universidade. Ao final do capítulo, apresenta-se o produto desta dissertação, qual seja, os princípios gerais orientadores da conduta do servidor público da UFRN, consubstanciados nos 10 mandamentos da ética. Finalmente, o sétimo e último capítulo traz as conclusões do presente trabalho.

Num país onde a corrupção impera prolongadamente, discutir sobre moralidade é tão necessário quanto urgente. Se Rocha (1994, p. 190) é firme em dizer que “todo cidadão tem direito ao governo honesto”, toma-se a liberdade de ampliar o alcance da afirmação para anunciar que todo o povo tem direito a prestação de um serviço público honesto.

2 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa aqui desenvolvida almeja estudar o princípio constitucional da moralidade administrativa, artigo 37 (BRASIL, 1988) e sua efetividade na vivência dos agentes públicos no âmbito da UFRN.

Destarte, quanto aos objetivos pretendidos, trata-se de uma pesquisa descritiva, cujo intuito é descrever “as características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2009, p. 42). No caso em contexto, pretende-se promover o estudo do fenômeno jurídico da manifestação do princípio da moralidade administrativa na UFRN.

No que se refere aos procedimentos técnicos utilizados para a coleta de dados, a presente pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, utilizando-se, dessa forma, como técnica de pesquisa, a documentação indireta (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Trata-se de pesquisa bibliográfica porque se dá mediante o levantamento de bibliografias já publicadas, em meio impresso ou digital, sobre o tema do presente estudo, em forma de livros, teses, dissertações e artigos científicos, possibilitando, assim, o contato direto com o que já foi escrito sobre o assunto (MARCONI; LAKATOS, 2010; SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009), conferindo ao estudo em questão o embasamento teórico e a legitimidade acadêmica necessários.

A pesquisa se configura também como documental porque se serve diretamente de documentos escritos que ainda não receberam tratamento analítico (GIL, 2009). Para Sá-Silva *et al* (2009, p. 02):

O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que deles podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural.

Tendo por esteio a classificação apresentada por Marconi e Lakatos (2010), a fonte dos documentos é o arquivo público nacional e o tipo dos documentos se enquadra na categoria de documentos oficiais, visto que a pesquisa se vale de Constituições e legislações federais, bem como de regulamentos, resoluções, relatórios e outros documentos aplicados, elaborados e disponibilizados pela própria

UFRN. Neste último caso, são documentos “de primeira mão, provenientes dos próprios órgãos que realizaram as observações” (MARCONI; LAKATOS, 2001, p. 43).

A UFRN é a Instituição de Ensino Superior selecionada como objeto de estudo, e fonte de informações para a realização da pesquisa em questão, haja vista ser a instituição onde a pesquisadora é servidora pública, ocupando o cargo efetivo de assistente em administração, por meio do qual exerce as atribuições relacionadas ao serviço administrativo de secretaria por estar lotada na Secretaria de um Programa de Pós-graduação. A proximidade com a realidade local e o desenvolvimento de atividades administrativas oportuniza a coleta de dados e informações, bem como desperta o interesse em compreender o fenômeno de como o princípio da moralidade administrativa se concretiza em meio aos comportamentos pessoais e profissionais, atos e omissões, decisões e gestão efetuados pelos servidores públicos da UFRN.

De acordo com o Estatuto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, artigo 1º, a instituição foi criada pela Lei Estadual nº 2.307, de 25 de junho de 1958 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a), e quando de caráter estadual, chamava-se Universidade do Rio Grande do Norte. Foi federalizada pela Lei Federal nº 3.849, de 18 de dezembro de 1960 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a) e constituía-se em um complexo de faculdades e escolas de nível superior que já funcionava na cidade do Natal/RN, como a Faculdade de Farmácia e Odontologia e a Escola de Engenharia, por exemplo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010a). Em 1968, por meio do Decreto nº 62.091, de 09 de janeiro, houve uma reforma universitária, que deu o contorno da atual estrutura organizacional da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010a), a organização em Centros Acadêmicos formados pelos departamentos que se agrupam de acordo com a natureza dos cursos e disciplinas.

Hodiernamente, conforme o Relatório de Gestão 2019 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020i), a UFRN está presente em cinco *campi*, sendo um em Natal (Campus Central) e quatro no interior do Rio Grande do Norte, a saber, Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES), em Caicó e em Currais Novos; Escola Agrícola de Jundiá (EAJ), em Macaíba e Faculdade de Ciências da Saúde do Trairi (FACISA), em Santa Cruz. A comunidade universitária é formada por mais de 40.000 estudantes (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018i) e por cerca de 5.700 servidores ativos, incluindo o corpo técnico-

administrativo e os docentes efetivos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020b).

A UFRN está sob o regime jurídico-administrativo – o qual será explicado em momento oportuno – e sofre a incidência do mandamento do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 por se tratar de uma universidade pública e gratuita (BRASIL, 1988, artigo 206, inciso IV), organizada sob a forma de autarquia em regime especial (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a, artigo 1º), com gestão democrática colegiada (BRASIL, 1988, artigo 206, inciso VI; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, artigo 2º) e descentralização administrativa e acadêmica (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a, artigo 24), que presta o serviço público de educação (BRASIL, 1988, artigo 205 c/c artigo 207). Diante de tais características, é possível estudar o princípio da moralidade administrativa no âmbito da UFRN (BRASIL, 1988).

Para identificar a observância ou não do princípio da moralidade administrativa pelos agentes públicos da UFRN foi necessário buscar dados nos setores correicionais da instituição, isto é, nos setores que são responsáveis por lidar com questões que envolvem desvios de conduta e práticas irregulares no desempenho das funções públicas. Neste momento, os arquivos públicos da Controladoria Geral da União (CGU), bem como da própria UFRN foram essenciais para o levantamento de dados referentes à conduta do servidor público, sob a perspectiva disciplinar.

A coleta dos dados se deu, primeiramente, por meio de contato com os setores correspondentes via e-mail, no qual apresentou o objetivo da pesquisa e solicitou as informações. Os setores da UFRN contatados foram: Procedimentos Disciplinares, Ouvidoria, Comissão de Ética e a Comissão de Mediação das Relações de Trabalho.

Ressalta-se a dificuldade em obter o retorno de determinados setores. A resposta mais célere ocorreu apenas por parte da Ouvidoria, a qual além de informar sobre o “Painel Resolveu?” – ferramenta da CGU que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal – ainda disponibilizou uma planilha de dados registrados pela Ouvidoria da UFRN, colaborando com o desenvolvimento da pesquisa.

A Comissão de Ética, apesar de responder ao e-mail enviado, demorou quanto ao fornecimento dos dados, visto que a solicitação precisou passar pela análise da Comissão em reunião ordinária para deliberar sobre disponibilização ou não dos dados, afinal as matérias examinadas pela Comissão têm caráter sigiloso

(COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011).

Os demais setores não responderam via e-mail. A pesquisadora precisou recorrer à solicitação de acesso à informação por meio da plataforma “Fala.BR” – plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação da CGU. Segundo a Lei Federal nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), artigo 11, o órgão ou entidade pública que receber o pedido de acesso à informação está obrigado a autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível ou a se manifestar de alguma forma no prazo de até 20 dias (BRASIL, 2011).

Outro aspecto a se destacar é a limitação quanto à disponibilização de informações mais detalhadas sobre as ocorrências de cunho disciplinar. Os dados dessa natureza estão sob sigilo, para resguardar dados pessoais das partes envolvidas. A Lei Federal nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011), em seu artigo 6º, III, impõe, aos órgãos e entidades do poder público, o dever de “proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso” (BRASIL, 2011).

O recorte temporal coberto pelos dados solicitados compreendeu do ano de 2013 a 2019. A decisão de retroceder ao ano de 2013 para a coleta de dados foi motivada pela possibilidade de consultar dissertações anteriores desenvolvidas no Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais (MPGPI) que abordaram temáticas parecidas, tendo como finalidade promover a atualização dos dados, bem como acompanhar a evolução quantitativa deles, além de abarcar um lapso temporal de sete anos. Em alguns casos, devido à disponibilidade das informações nos arquivos públicos da CGU, foi possível obter dados do ano de 2020.

Após coletados e compilados, os dados foram organizados e processados no aplicativo editor de texto *Word* e no aplicativo editor de planilhas *Excel*, sendo transformados em tabelas e gráficos, cujas informações foram extraídas, interpretadas e discutidas, embasando-se em doutrina, legislações, regulamentos, informações fornecidas pelos setores, bem como em decisões administrativas publicadas nos Boletins de Serviço da UFRN e no Diário Oficial da União. De cada setor, foram obtidos os seguintes dados no intervalo temporal definido:

- a) Setor de procedimentos disciplinares: quantidade de processos disciplinares transitados, instaurados e julgados; objetos de apuração de processos disciplinares mais frequentes; quantidade das principais penalidades

resultantes dos processos disciplinares julgados; e as principais causas ensejadoras da aplicação das penalidades mais graves.

- b) Ouvidoria: quantidade de manifestações recebidas; quantidade de denúncias recebidas; e assuntos das denúncias mais demandados.
- c) Comissão de Ética: quantidade de denúncias acolhidas e de apurações concluídas; quantidade de processos que resultaram em arquivamentos, em Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP), e em censura ética.
- d) Comissão de Mediação das Relações de Trabalho: quantidade de processos tramitados.

O estudo doutrinário, normativo e documental, bem como as informações extraídas a partir dos dados coletados foram basilares para a elaboração dos 10 mandamentos da ética, ou seja, princípios gerais e objetivos orientadores de conduta, os quais constituem o objetivo geral do presente trabalho.

Vale salientar que a atenção pelo tema de estudo foi despertada quando se notou a quantidade significativa de sindicâncias e processos administrativos disciplinares (PAD) abertos anualmente na UFRN. Conforme se verá em capítulo específico, tomando como base os últimos dois anos, foram 131 processos tramitados, entre sindicâncias e PADs, no ano de 2018, dos quais 85 foram concluídos e julgados no mesmo ano. Em 2019, tramitaram 77 processos, dos quais 46 processos foram julgados e concluídos. Do total de processos em ambos os anos, 10 culminaram em suspensão e 3 em demissão como penalidades aplicadas, que são atribuídas às irregularidades mais graves.

Então, é nesse cenário que se faz importante e necessário o estudo sobre o princípio da moralidade administrativa na UFRN, numa tentativa de contribuir para a constituição de uma Administração Pública mais proba, honesta, imersa em valores éticos, cujo ponto central norteador seja a satisfação do interesse coletivo e do bem comum.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

A palavra administrar conota tanto o sentido de servir e executar, quanto o sentido de direção e gestão; traz, em si mesma, a ideia de subordinação e hierarquia (MODESTO, 2006), características que se refletem na conceituação de Administração Pública. Administrar, de acordo com Meirelles e Burle Filho (2016, p. 88), “é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. [...] se os bens e interesses geridos são [...] da coletividade, realiza-se administração pública”. Esta é a forma como se organiza o aparelho estatal para desempenhar suas funções e realizar serviços com o fim de satisfazer as necessidades coletivas (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016).

Como bem observam Meirelles e Burle Filho (2016), é importante ressaltar a natureza e fins da Administração Pública. O exercício da administração pública possui natureza de *múnus público*, ou seja, trata-se

de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 90).

De fato, ninguém está obrigado a gerenciar a coisa pública, mas, uma vez assumido esse *múnus*, qualquer que seja a forma de sua investidura, o administrador público incumbe-se do ônus moral de bem administrar e realizar o bem comum (MOREIRA NETO, 1992).

No que tange aos fins, toda a atividade da Administração Pública deve convergir para o único objetivo de realizar o bem comum da coletividade administrada. Advertem Meirelles e Burle Filho (2016, p. 90):

Se dele o administrador se afasta ou se desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.

Quanto ao conceito, segundo Di Pietro (2018) e Meirelles e Burle Filho (2016), a Administração Pública pode ser concebida em dois sentidos. Em sentido subjetivo ou formal, é o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos incumbidos, por lei, de exercer as atividades administrativas. Em sentido objetivo ou material, refere-se à própria função administrativa exercida pelos citados entes; em outras palavras é a atividade concreta – visto que executa a vontade do Estado estabelecida em lei – e imediata desenvolvida pelo Estado para a consecução dos interesses coletivos (DI PIETRO, 2018).

Como se pode notar, a Administração Pública vai exercer a função administrativa por meio dos sujeitos administrativos. Ela atua por intermédio das suas entidades (pessoas jurídicas), órgãos e agentes públicos, a quem o Direito imputa a vontade e ação do Estado.

Para cumprir e prestar satisfatoriamente o leque de atividades administrativas que a Constituição lhe outorga, a Administração Pública se organiza de modo que pode desenvolver por si mesma tais atividades, centralizando-as, como também pode descentralizá-las, transferindo o exercício de certas atividades para serem desempenhadas por particulares ou por outras pessoas jurídicas criadas pela própria Administração (MELLO, 2015). Assim, conforme prescreve o artigo 4º, do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), a Administração Pública é dividida em Administração direta e indireta.

Fala-se em Administração direta quando o Estado atua diretamente por meio de seus órgãos, centralizando as atividades administrativas. Compõem a Administração direta os órgãos das chamadas Entidades Estatais – União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). Já a Administração indireta – quando o Estado atua indiretamente, visto que lança mão de outras pessoas para a execução da atividade administrativa – compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, todas criadas pelo Estado e dotadas ora de personalidade jurídica de direito público ora de direito privado (DI PIETRO, 2018).

Por fim, sabe-se que a Administração Pública atua por meio de seus agentes públicos. Ora, a Administração Pública se trata de criação legal abstrata, sem vontade, nem ação, necessitando de pessoas físicas que exprimem seu querer e vontade, atuando para concretizar as funções e atribuições do Estado. Agentes públicos são, portanto, “todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do

exercício de alguma função estatal” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 79). Continuam os autores, afirmando que “agente é a pessoa humana, real, que infunde vida, vontade e ação” (2016, p. 76) à figura jurídica abstrata do Poder Público.

A título de explicação, na literatura do Direito Administrativo, agente público é gênero que abarca diferentes categorias de sujeitos que fazem às vezes do Estado, manifestando sua vontade. Mello (2015) divide em três grandes grupos, a saber: agentes políticos; servidores estatais; e particulares em colaboração com o Poder Público. Destaca-se a categoria dos servidores estatais que compreende os servidores públicos, os quais, na definição de Mello (2015, p. 255-256), são aqueles “que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência”. Dentro do grupo dos servidores públicos, estão abarcados os servidores titulares de cargos e empregos públicos. É possível depreender que a expressão “servidor público” tem interpretação restritiva, ou seja, na linguagem jurídica é utilizada para designar um determinado grupo de pessoas, que se relaciona com o Estado mais restrito do que o senso comum costuma empregar.

A despeito da distinção técnica das terminologias apresentadas, explica-se que, no presente trabalho, optou-se por usar “agentes” e “servidores” públicos, indistintamente, apenas para designar os sujeitos que atuam a serviço do Poder Público, expressando a sua vontade.

3.1 O regime jurídico-administrativo

A Administração Pública sujeita-se à disciplina normativa do Direito Administrativo, que é ramo do Direito Público responsável por regulamentar “a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem” (MELLO, 2015, p. 37). Assim, diz-se que a Administração Pública se submete ao chamado regime jurídico-administrativo, isto é, a um conjunto sistematizado, harmônico, coeso e lógico de princípios e regras que lhe disciplina a atividade, atribui-lhe prerrogativas e impõe-lhe restrições nas relações jurídico-administrativas estabelecidas tanto no âmbito interno, quanto com os administrados (DI PIETRO, 2018; MELLO, 2015).

Muito importante é enfatizar que, no regime jurídico-administrativo, os princípios desempenham papel crucial. Por definição consiste em:

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. Eis porque: violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. [...] representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2015, p. 54).

A definição elaborada por Mello (2015) permite aferir a importância que possuem os princípios no ordenamento jurídico. Eles são o sustentáculo de todo e qualquer sistema jurídico, indispensável para seu perfeito funcionamento. São preceitos fundamentais, sob os quais se estrutura o ordenamento jurídico, concedendo-lhe coerência e unidade. Contribuem, afinal, para a congruência e harmonia da ordem jurídica. “No princípio repousa a essência de uma ordem, seus parâmetros fundamentais e direcionadores do sistema ordenado” (ROCHA, 1994, p. 21).

O arcabouço principiológico fundamental que integra o regime jurídico-administrativo está previsto, expressamente, na Constituição Federal de 1988, *caput* do artigo 37, subjugando a Administração Pública, direta e indireta, à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entretanto, os princípios que informam e regem a atuação da Administração Pública não se exaurem neste artigo constitucional (ROCHA, 1994). Com efeito, o Poder Público deve obediência aos demais princípios expressos espalhados pela própria Lei Maior e pelas normas infraconstitucionais, como também aos princípios implícitos, aqueles inferidos a partir do exame de uma ou mais normas constitucionais ou legais, ou que se desdobram dos já aludidos princípios ou, ainda, apresentam-se como consequências lógicas do próprio sistema constitucional (GRAU, 2014; MELLO, 2015).

Os princípios constitucionais são normas jurídicas (GRAU, 2014), por isso, são dotados de força jurídica, de imperatividade. Esta observação se faz importante, uma vez que afasta dos princípios a ideia de que eles seriam meras sugestões, conselhos, recomendações ou opiniões. Ao contrário, por estarem imbuídos de normatividade jurídica, perfazem comandos, determinações, ordens, mandamentos, imposições,

exigências (BARROSO, 2006). “A norma que dita um princípio constitucional não se põe à contemplação [...]; põe-se à observância do próprio Poder Público do Estado e de todos os que à sua ordem se submetem e da qual participam” (ROCHA, 1994, p. 26).

Lastreando-se em Moreira Neto (1992), relevante expor que os princípios podem exercer cinco funções distintas, quais sejam, nomogenética, exegética, sistêmica, inibidora e desconstitutiva. A primeira delas, a nomogenética, é a função de orientação dirigida ao legislador e também ao administrador – quando exerce atividade normativa – para o desenvolvimento de normas infraconstitucionais. Na função exegética, o princípio serve de esteio para a interpretação daquele que vai aplicar regras ou princípios derivados. A função sistêmica se concretiza na identidade e coerência que o princípio atribui ao sistema constitucional. A função inibidora, por sua vez, é aquela que impede a prática de qualquer ato contrário aos princípios que informam uma determinada ordem jurídica, consubstanciando, assim, a eficácia impeditiva do princípio. Em outras palavras, o princípio tem a função de ‘impedir’ qualquer ato que lhe seja afrontoso. Por fim, a função desconstitutiva, quando o princípio ‘desconstitui’ os efeitos do ato violador, tornando-o nulo.

De todos os princípios que constituem o regime jurídico-administrativo, dois implícitos destacam-se como pilares – Mello (2015, p. 55) considera “pedras de toque” – não só do Direito Administrativo, como de todo o Direito Público, incidindo sobre a atuação da Administração Pública direta e indireta e a partir dos quais se desdobram os demais princípios. São eles: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração.

3.1.1 O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado determina, como se pode inferir da própria denominação, que o interesse da coletividade deve prevalecer sobre o interesse particular no exercício da função administrativa, não podendo a este ceder de maneira alguma (DI PIETRO, 2018; MELLO, 2015). O primado do interesse público sobre o privado “é inerente à atuação Estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 113).

Tal princípio confere à Administração Pública uma posição privilegiada em suas relações estabelecidas com os particulares, bem como uma posição de supremacia em relação aos mesmos (MELLO, 2015). Privilégios, na forma de benefícios, são concedidos à Administração pela própria ordem jurídica a fim de instrumentalizá-la, provendo as condições necessárias para que ela realize com presteza e qualidade sua função pública. Já a supremacia da Administração está na situação de autoridade e comando que ela assume frente ao particular, constituindo uma relação verticalizada, que é condição essencial para a devida gestão dos interesses públicos.

Portanto, vê-se que o ordenamento jurídico investe a Administração Pública de “poderes especiais” que a elevam a uma condição de superioridade em face dos particulares. Entretanto, não se tratam de poderes gratuitos, que podem ser exercidos de forma arbitrária, antes funcionam como instrumentos atrelados ao objetivo de fazer prevalecer o interesse público, dentre os vários interesses em conflito. Os poderes, privilégios e prerrogativas, assim como a posição de autoridade, conferidos pela lei à Administração, estão a serviço da vontade coletiva, do bem comum. Jamais podem servir à vontade pessoal e bel-prazer daquele que exerce o poder. Interessante observação faz Mello (2015, p. 72) ao chamar as prerrogativas da Administração Pública de “deveres-poderes”. Dessa forma, atenta o autor para o fato de o dever de atender ao interesse público anteceder ao poder necessário para alcançá-lo. Assevera o aludido autor:

[...] de modo algum autorizariam a supor que a Administração Pública, escudada na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, pode expressar tais prerrogativas com a mesma autonomia e liberdade com que os particulares exercitam seus direitos. É que a Administração exerce função: a função administrativa. Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são instrumentais ao alcance das sobreditas finalidades. [...] Donde, quem os titulariza maneja, na verdade, “deveres-poderes”, no interesse alheio. (MELLO, 2015, p. 72, aspas do autor).

A satisfação do interesse público, portanto, é o fim único daquele que exerce a função administrativa, que somente está autorizado e legitimado a usar das prerrogativas da Administração em prol de bem atender ao interesse de todos, ao bem comum, nunca “para satisfazer apenas interesses ou conveniências tão-só do aparelho estatal, e muito menos dos agentes governamentais” (MELLO, 2015, p. 73).

3.1.2 O princípio da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração Pública

O princípio da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração Pública, por sua vez, apregoa que os interesses públicos, visto que públicos, coletivos, são impassíveis de apropriação, ou seja, ninguém pode assenhorar-se deles, comportando-se como donos e dispondo de tais interesses como bem lhe convier. Os bens e interesses, que, por lei, foram colocados sob a guarda e responsabilidade do agente público, não estão abandonados à livre disposição da vontade do mesmo. Explana Mello (2015, p. 76) que os interesses públicos:

não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*.

Tal princípio reforça a vinculação que o administrador público deve ter à finalidade pública. Consoante antes explicado, o administrador não possui um poder soberano, mas um dever-poder que o ata ao cumprimento desta finalidade. Os bens e interesses públicos devem ser manejados, realizados e protegidos, conforme as determinações legais. Lima (2007, p. 37) afirma que “sob administração, o bem não se entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém a finalidade impessoal a que essa vontade deve servir”.

Em reflexo à indisponibilidade do interesse público, a Administração Pública está proibida, igualmente, de renunciar aos poderes que lhe são outorgados por lei para o devido exercício da tutela do interesse público. Destarte, conforme declara Di Pietro (2018, p. 135), a autoridade e os agentes públicos não podem:

renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.

A essência de ambos os princípios anteriormente apresentados encontra guarida legal no artigo 2º, *caput*, e parágrafo único, inciso II, da Lei Federal nº 9.784/1999, com o seguinte teor:

Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios [...], [do] interesse público [...].

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; [...].
(BRASIL, 1999, artigo 2º).

Tais princípios delineiam o comportamento que deve ser adotado pelo agente público, estabelecem a base do que o ordenamento jurídico determina e a sociedade espera da atuação da Administração Pública. Os agentes públicos, empossados dos valores e prescrições que irradiam dos princípios, irão conformar suas condutas à vontade do povo, em favor do bem-estar social.

3.2 O exercício da função administrativa

À Administração Pública cabe, predominantemente, a função administrativa dentre as três funções que são atribuídas ao Estado – legislativa, administrativa (ou executiva) e a jurisdicional – mediante a tripartição do Poder (BRASIL, 1988, artigo 2º). Diz-se, predominantemente, porque não há uma divisão rígida entre os Poderes, de modo que cada um desempenhe com exclusividade aquela função pela qual é denominado (MELLO, 2015). Assim, o Poder Executivo – em parte materializado pela Administração Pública – desempenha também função legislativa e jurisdicional, conquanto exerça com preponderância, a função administrativa. Igual ocorre para os demais Poderes com as funções que lhe são típicas e atípicas.

Mello (2015, p. 36), adotando o critério formal, ou seja, segundo o tratamento normativo que a ordem jurídica estabelece, define função administrativa como sendo a função pública que:

o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente,

infraconstitucionais, submetidos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Então, a função administrativa será materializada mediante atos infralegais ou infraconstitucionais e atividades administrativas. Estes são os meios pelos quais a Administração Pública manifesta sua vontade e age para cumprir suas finalidades legais. Conforme expõe Mello (2015), os atos infralegais correspondem aos atos administrativos, processos administrativos e contratos administrativos, por exemplo. Dentre as atividades administrativas desempenhadas pela Administração, pode-se citar a prestação do serviço público e a gestão dos bens públicos, entre outros. Certo é que a atuação da Administração Pública é ampla, de sorte que não condiz com o objetivo deste trabalho abordar detalhadamente cada forma de atuação e atividades. Por isso, apresentam-se, sucintamente, alguns conceitos.

Dentre as principais formas de expressão da atuação da Administração Pública estão os atos administrativos. Com base nos ensinamentos de Mello (2015) e Meirelles e Burle Filho (2016), pode-se conceituar ato administrativo como sendo uma declaração jurídica unilateral do Estado, ou de quem aja nessa qualidade, sob o regime jurídico administrativo, por meio de comandos concretos que complementam a lei para lhe dar cumprimento. O ato administrativo manifesta a vontade estatal, produzindo efeitos jurídicos, já que irá criar, extinguir, transferir, adquirir, resguardar, certificar, declarar ou modificar direitos e obrigações para os administrados, para a própria Administração ou para seus agentes.

Todo ato administrativo, para ser existente e válido, precisa observar cinco requisitos, quais sejam, sujeito competente, forma, objeto, motivo e finalidade. Embasando-se em Di Pietro (2018), Meirelles e Burle Filho (2016) e Mello (2015), passa-se a descrever, brevemente, cada um dos referidos requisitos, sendo importante conhecê-los, uma vez que a violação do princípio da moralidade pode repousar no vício que contamina qualquer dos requisitos.

O sujeito competente é aquele que detém o poder jurídico, atribuído a ele por lei, para desempenhar suas funções e manifestar a vontade da Administração. A forma é o revestimento exterior do ato, como ele se apresenta, como se exterioriza. Para que o ato se expresse validamente necessita respeitar a forma legal. O objeto do ato identifica-se com o seu conteúdo, ou seja, é aquilo que o ato dispõe, enuncia, prescreve, o efeito jurídico que ele produz. O ato administrativo irá criar, modificar ou

comprovar dada situação jurídica e este efeito é o seu objeto. O motivo é a situação de fato e de direito que justifica a realização do ato administrativo. Isto é, trata-se do mandamento legal no qual o ato é baseado, como também da situação empírica, das circunstâncias, dos acontecimentos que determinam ou autorizam a prática do ato. Por fim, a finalidade é o objetivo de interesse público, determinado, explícita ou implicitamente pela lei. É o resultado que a Administração pública quer e deve atingir, conforme previsto e especificado na lei.

A ação da Administração Pública também se concretiza por intermédio dos processos administrativos. De acordo com Di Pietro (2018) e Meirelles e Burle Filho (2016), por processo administrativo entende-se o conjunto de atos administrativos ordenados e concatenados, que se sucedem rumo ao resultado final objetivado pela Administração Pública. É o itinerário legal percorrido pelo agente público com o fim de obter os efeitos jurídicos de um ato principal e final, que é a vontade administrativa.

A Administração Pública também atua através da celebração de contratos, a qual pode se dar sob regime de direito privado – quando a Administração contrata em condição de igualdade com o particular – ou sob regime de direito público. Neste caso, a expressão contrato recebe o qualitativo “administrativo” para destacar as peculiaridades que o diferenciam dos demais tipos de contrato. Consoante Meirelles e Burle Filho (2016) e Mello (2015), contrato administrativo é o acordo que a Administração Pública, nessa qualidade, firma com o particular ou pessoas jurídicas, públicas e privadas, sob o regime jurídico de direito público, visando ao alcance de objetivos de interesse público.

Este, quer dizer, o interesse público, é o regente da relação jurídica estabelecida pelo contrato administrativo, de modo que, para satisfazê-lo e protegê-lo, a Administração Pública é alçada a uma posição de superioridade em face do contratado, gozando de certos privilégios conferidos por lei, como a faculdade de impor as cláusulas exorbitantes. São assim chamadas por não terem vez no direito privado, já que sua existência, num contrato, institui uma relação desigual entre as partes, o que, ao contrário, é vital no contrato administrativo, devido ao desiderato maior de realização da finalidade pública. À Administração Pública, por exemplo, é permitida a alteração ou rescisão unilateral do contrato, se assim o interesse público exigir.

Em contrapartida às prerrogativas conferidas à Administração, ao contratado é garantido o direito de ver mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato

administrativo (DI PIETRO, 2018), afinal os interesses do contratado também devem ser resguardados, sobretudo o econômico (MELLO, 2015). Assim, a justa remuneração do contratado deve ser mantida durante toda a execução do contrato, que irá sofrer os reajustes econômicos que forem necessários para restabelecer o equilíbrio financeiro contratual, considerando a relação inicialmente estabelecida entre os encargos assumidos pelo contratado e a contraprestação pecuniária assegurada pela Administração, de modo a proteger o lucro e a evitar que o cumprimento do contrato se torne extremamente oneroso para a parte contratada.

Por fim, vale trazer um breve conceito de serviço público, atividade administrativa relevante, haja vista o retorno que oferta à sociedade. Com esteio nas lições de Mello (2015), serviço público consiste em toda atividade prestada pelo Poder Público, conforme mandamento constitucional (BRASIL, 1988, artigo 175), sob regime jurídico total ou parcial de direito público, que oferece utilidade ou comodidade material para a satisfação das necessidades coletivas e que pode ser usufruído direta ou indiretamente pelos administrados.

Ao perpassar por alguns meios de exercício da função administrativa, pode-se compreender como a UFRN atua administrativamente. Como autarquia federal, ente da Administração Pública indireta, a Universidade atua mediante a prática de atos administrativos, a instauração e andamento de processos administrativos, a celebração de contratos administrativos, com o fim de prestar, entre tantos outros serviços e atividades, o serviço público da educação (BRASIL, 1988, artigo 205).

3.2.1 A discricionariedade administrativa

Por força do princípio da legalidade, um dos alicerces do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988, artigo 1º), a Administração Pública está subordinada à observância da lei, de modo que na atividade administrativa somente se pode fazer o que a lei determina ou permite. Entretanto, dentro dos limites estabelecidos pela lei, o agente público, em sua atuação, poderá gozar de alguma ou nenhuma liberdade administrativa de decisão.

Há situações em que a lei prevê, rigorosamente, de modo completo e absoluto, o único comportamento possível com que o administrador deve proceder frente à concretização de determinados pressupostos previstos na hipótese legal (MELLO, 2015). Nestes casos, diz-se que a Administração Pública pratica um ato vinculado,

uma vez que não há margem de liberdade para a ação do administrador, pois a lei não lhe deixa opções. Materializados os pressupostos legais, a Administração está obrigada a agir tal qual a lei determinou (DI PIETRO, 1991).

Em outras hipóteses, diz-se que a Administração Pública age de forma discricionária. Significa que, em certos casos, a lei consente certa margem de liberdade ao agente público de avaliação e decisão perante o caso concreto. Entre várias soluções possíveis e válidas, ao administrador é facultado o poder de escolha por aquela que melhor há de satisfazer, de acordo com seu juízo subjetivo, ao interesse público tutelado pela norma (DI PIETRO, 1991). Nos atos discricionários, o legislador deixou a cargo do administrador a faculdade de decidir, segundo critérios de conveniência, oportunidade, justiça e igualdade, diante das circunstâncias do caso concreto, a melhor maneira de agir para atingir a finalidade pública.

Em suma, pode-se trazer a lição de Di Pietro (1991, p. 41), que define a discricionariedade administrativa como “a faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o direito”.

Ao cotejar os dois tipos de atos administrativos, percebe-se que a maior diferença entre ambos reside na esfera de liberdade para apreciação subjetiva, permitida pela lei ao agente público, no exercício da discricionariedade, o qual usará de juízo subjetivo para sopesar as circunstâncias concretas do caso e preencher “o campo de indeterminação normativa, a fim de satisfazer no caso concreto a finalidade da lei” (MELLO, 2015, p. 990).

A discricionariedade administrativa merece relevo no contexto de discussão sobre o princípio da moralidade administrativa, tendo em vista o grau de liberdade de atuação que ela confere ao agente público. Neste sentido, vale ressaltar que não se deve confundir discricionariedade com arbitrariedade (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). No exercício discricionário, fala-se em liberdade de atuação administrativa que acontece nos estritos limites da lei. Trata-se de uma liberdade legítima e autorizada pelo ordenamento jurídico. A ação arbitrária, por sua vez, é ilegítima e inválida, pois contraria a lei ou ultrapassa seus limites (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). O agente público, portanto, deve ser cauteloso no exercício da sua liberdade de escolha e decisão para que não use da sua discricionariedade para dar vazão à arbitrariedade. “A competência discricionária não se exerce acima ou além da lei, senão, como toda

e qualquer atividade executória, com sujeição a ela” (RIO GRANDE DO NORTE, 1948, p. 57).

Ao agente público, a lei entrega certa liberdade porque, no administrar, há ocasiões em que somente ele, conhecedor da realidade que enfrenta e precisa gerir, é o mais apto a julgar a oportunidade e conveniência para agir da maneira mais acertada com o fim de atender ao interesse coletivo (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). O juízo de valor feito pelo agente, segundo critérios de oportunidade e conveniência, para tomar a melhor decisão e praticar o ato, consubstancia o mérito administrativo. A este é vedado o controle pelo Poder Judiciário, ou seja, o que é decidido em seara discricionária no que se refere ao mérito administrativo não se sujeita à apreciação judicial (DI PIETRO, 1991). Entretanto, frise-se, novamente, que essa liberdade de atuação da autoridade administrativa não é total e absoluta, esbarrando em limites. Di Pietro (1991, p. 91) assinala:

O que não é aceitável é usar-se o vocábulo mérito como escudo à atuação judicial em casos que, na realidade, envolvem questões de legalidade e moralidade administrativas. É necessário colocar-se a discricionariedade em seus devidos limites, para impedir as arbitrariedades que a Administração Pública pratica sob o pretexto de agir discricionariamente em matéria de mérito.

O princípio da moralidade administrativa desempenha papel fundamental na limitação do exercício da discricionariedade. Asseveram Meirelles e Burle Filho (2016, p. 141) que quanto aos atos discricionários há limitações “impostas pelos princípios gerais do Direito e pelas regras da boa administração, que, em última análise, são preceitos de moralidade administrativa”. O dever de observância ao supracitado princípio vem de encontro à oportunidade propícia para a imoralidade proporcionada pela liberdade discricionária. Com este fato corrobora Di Pietro (1991, p. 116), para quem o âmbito da discricionariedade é campo fértil para “a prática de atos imorais, pois é neles que a Administração Pública tem liberdade de opção entre várias alternativas, todas elas válidas perante o direito”. Continua Di Pietro (1991, p. 116):

Ora, pode perfeitamente ocorrer que a solução escolhida pela autoridade, embora permitida pela lei, em sentido formal, contrarie valores éticos não protegidos pela regra jurídica, mas passíveis de proteção por estarem subjacentes em determinada coletividade.

Sem embargo, é possível afirmar que os administrados têm expectativas em relação à qualidade moral do comportamento do agente público no exercício da função administrativa, esperando, ou melhor, exigindo que ele se conduza, na busca da realização do interesse público, segundo valores morais caros vigentes na sociedade, os quais, inevitavelmente, são incorporados na ética institucional. Neste sentido,

a discricionariedade administrativa, da mesma forma que é limitada pelo Direito, também o é pela Moral; dentre as várias soluções legais admissíveis, a Administração Pública tem que optar por aquela que assegure o 'mínimo ético' da instituição (DI PIETRO, 1991, p. 117).

4 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988 alçou ao patamar constitucional o princípio da moralidade administrativa, lançando luz sobre a importância de se estabelecer padrões morais a serem obrigatoriamente obedecidos pelos agentes públicos em toda esfera da Administração Pública. Este capítulo pretende imergir no estudo de tal princípio, compilando informações doutrinárias e legais sobre seu conteúdo a fim de melhor explicar, sem a pretensão de esgotar tão rico tema, seu conceito e compreender seu alcance e aplicação no exercício do serviço público.

4.1 Breve Histórico

O princípio da moralidade administrativa tem sua origem remetida à jurisprudência do Conselho de Estado da França, quando este passou a usar a moralidade administrativa como fundamento para o exercício do controle judicial sobre os atos discricionários da administração pública, invalidando-os quando eivados de desvio de poder (DI PIETRO, 1991). Nasce a moralidade administrativa, então, atrelada à teoria do desvio de poder à medida que este se configura na conduta do administrador público que usa de seus poderes para atingir finalidade irregular ou diversa daquela prevista pela lei que lhe outorga esses mesmos poderes, residindo a imoralidade na intenção do agente (DI PIETRO, 2018).

Atribui-se a Maurice Hauriou o feito de ter sido o primeiro jurista a enfrentar a temática e elaborar o conceito da moralidade administrativa (BRANDÃO, 1951; DI PIETRO, 2018), sendo, inclusive, o primeiro a trazer a nomenclatura “moralidade administrativa” em suas anotações aos acórdãos do Conselho de Estado francês que tratava sobre o caso “Gommel”, em 1914 (MOREIRA NETO, 1992). Para ele, a violação da lei implicava em ofensa à legalidade, mas a não conformidade dos atos administrativos aos princípios da ‘boa administração’ era questão que dizia respeito à moralidade administrativa (BRANDÃO, 1951). Advogava que o controle dos atos administrativos deveria ser exercido antes em nome da moral pública, do que do direito ou da legalidade (MOREIRA NETO, 1992). A partir de Hauriou, tem-se o primeiro conceito do que seria a moralidade administrativa, a saber, o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interna da Administração” (BRANDÃO, 1951, p. 457; MOREIRA NETO, 1992, p. 06).

Com essa definição, Hauriou estava a afirmar que sobre os agentes da administração pública paira uma moral institucional que está acima da lei jurídica e que nasce e se desenvolve dentro do ambiente institucional, passando a condicionar as ações administrativas. Os agentes administrativos, assim, além de obedecerem à lei jurídica vigente, deveriam também se submeter a esta ordem interna institucional que equivaleria à moralidade administrativa.

No Brasil, segundo Tácito (1999), em termos normativos, a moralidade administrativa é pioneiramente referenciada no Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, em seu artigo 7º (BRASIL, 1930), o qual prescreve:

Continuam em inteiro vigor, na forma das leis aplicáveis (*sic*), as obrigações e os direitos resultantes de contratos (*sic*), de concessões ou outras outorgas, com a União, os Estados, os municípios, o Distrito Federal e o Território do Acre, salvo os que, submetidos a revisão (*sic*), contravenham ao interesse público e à (*sic*) moralidade administrativa.

Posteriormente, acompanha-se nas Constituições republicanas o estabelecimento de artigos que pretendem resguardar a moralidade na vida pública. Na Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), por exemplo, e nas que se seguem, há previsão de se responsabilizar funcionários públicos pelos abusos e omissões cometidos no exercício dos cargos, bem como em razão da indulgência ou negligência em não responsabilizar efetivamente seus subalternos (artigo 82). A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) pune, com sequestro e perdimento de bens, o enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo ou função pública (artigo 141, § 31). A partir de 1957, o enriquecimento ilícito passa a ser regulado por lei ordinária, por meio da Lei Federal nº 3.164/1957, a qual foi substituída pela Lei Federal nº 3.502/1958 (TÁCITO, 1999). Atualmente, a matéria é tratada pela Lei Federal nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), que revogou as duas Leis anteriores e veio regulamentar a improbidade administrativa.

A moralidade administrativa segue sua evolução no contexto legislativo brasileiro até atingir seu ápice, quando da sua consagração como princípio constitucional expresso pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O *status* constitucional realça a importância da observância da moralidade no âmbito da Administração Pública, além de tornar obrigatória a sua obediência. Não somente isso, mas o princípio da moralidade, conforme ensinamento de Martins (2001, p. 13), destaca-se como “o mais relevante princípio da Administração”.

4.2 Conceito e conteúdo da moralidade administrativa

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 37, *caput*, os princípios que devem reger as atividades desenvolvidas pela Administração Pública, conforme a seguinte dicção: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988). Depreende-se que, para a Administração Pública de qualquer dos Poderes e entidades estatais, é obrigatória a observância do princípio da moralidade no exercício de suas funções.

A obrigatoriedade de obedecer à moralidade administrativa pelo agente público é fato sabido pela própria clarividência do texto constitucional. Contudo, “moralidade” é expressão de teor abstrato, cujo significado não se descobre de forma imediata (CAMMAROSANO, 2006) e implica em certa reflexão por parte daqueles que a pretendem viver e aplicar. É preciso, portanto, identificar seu conceito para que sua efetividade, na prática administrativa, seja possível.

A verdade é que a moralidade goza de caráter complexo, haja vista ter íntima relação com o comportamento humano. Quando acrescida do qualitativo “administrativo”, diz respeito ao comportamento da pessoa no exercício da função administrativa, no âmbito da máquina pública, assumindo a condição de agente público – aquele por meio de quem o Estado manifesta sua vontade ou ação (MELLO, 2015). Estudá-la é compreender que ela alcança inúmeras situações, tanto jurídicas como não jurídicas, não sendo exagero afirmar que não há qualquer ação ou omissão na conduta de um agente público em que não toque a moralidade. Dessa forma, o princípio da moralidade administrativa, além de orientar a ação e monitorar os resultados finais da Administração Pública, enquanto instituição, adentra o invólucro institucional e alcança cada ato (comissivo ou omissivo) do agente público, normatizando o seu comportamento.

De imediato, o princípio da moralidade administrativa remete à necessidade da adoção de valores éticos dentro da Administração Pública. Dotado de força coercitiva constitucional, que tem o condão de vincular o atuar administrativo do servidor público a preceitos éticos, devendo este observar valores como licitude, lealdade, veracidade, boa-fé, probidade, honestidade, sinceridade e lhanza no exercício de suas funções.

De outro lado, o aludido princípio força o agente público a repelir qualquer comportamento astucioso, malicioso, que atente contra a moral, os bons costumes, a justiça e a ideia comum de honestidade, ou prejudique, de alguma forma, as regras da boa administração e os direitos dos administrados (DI PIETRO, 2018; MELLO, 2015). Nesta última forma de expressão, o princípio da moralidade administrativa desempenha sua função inibidora (MOREIRA NETO, 1992) ao impedir atos administrativos que possam lhe ser violados.

De fato, o agente público, em sua atuação, não pode desprezar o elemento ético de sua conduta, conforme Decreto Federal nº 1.171/1994, inciso II (BRASIL, 1994), e esta condição, concretizada pela prática da moralidade administrativa, confere, ao Poder Público, legitimidade (MOREIRA NETO, 1992; ROCHA, 1994). Se o Poder Público – responsável por gerir a coisa pública e buscar realizar os fins ditados pela sociedade – tem sua atuação amarrada a valores éticos caros ao corpo social, devido à obediência ao princípio da moralidade administrativa, é certo que inspira confiança ao povo. A moralidade pessoaliza a figura do Estado e aproxima a instituição do cidadão ao permitir o traslado da posição de autoridade aparentemente superior, burocrática, com um fim em si mesma, para um ente comprometido com a ética, protetor dos interesses e provedor das necessidades do povo, à disposição para servir à sociedade. Nesse sentido, “a exigência da moralidade administrativa firmou-se como um dos baluartes da confiança do povo no próprio Estado [...]”, sendo o povo o “maior interessado na moralidade administrativa” (ROCHA, 1994, p. 190-191).

Note-se que a moralidade administrativa enaltece a justiça, o bem e a honestidade na prestação do serviço público. Por isso, os agentes públicos, segundo Moreira Neto (1992), além de se submeterem ao império da lei, devem também possuir uma específica honestidade profissional, seguindo padrões de conduta, impostos pelo princípio da moralidade, segundo os ditames da ética, que os submete ao “agir de modo honesto, leal e sempre direcionado à realização do interesse público” (MIRAGEM, 2011, p. 287). A “atividade dos administradores, além de traduzir a vontade de obter o máximo de eficiência administrativa, terá ainda que corresponder à vontade constante de viver honestamente, de não prejudicar outrem e de dar a cada um o que lhe pertence [...]” (BRANDÃO, 1951, p. 460).

Assentando-se nas lições de Hauriou, a moralidade administrativa se manifesta na atuação do administrador público que deve ser capaz de diferenciar o bem do mal, como também deve ter suas decisões por ela orientadas, uma vez que, para decidir,

ele tem de escolher não só “entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 94). Nesse sentido, não é suficiente que o comportamento do administrador público seja conforme à lei jurídica, visto que “*non omne quod licet honestum est*” – brocardo romano que sintetiza que nem tudo o que é legal, é honesto. Em outras palavras, nem sempre um ato que se conforma à lei é irrepreensível sob a ótica moral (BRANDÃO, 1951), podendo ter apenas aparência de estar de acordo com o Direito.

Ao afirmar que a moralidade administrativa é o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interna da Administração” (BRANDÃO, 1951, p. 457), Hauriou atenta para a existência de uma moral institucional – além da lei jurídica que prescreve as atribuições e competências do agente – que estabelece uma espécie de ordem interna, cujos preceitos nascem e se desenvolvem dentro do próprio ambiente institucional e passam a condicionar as ações administrativas. Conforme explana Brandão (1951), Hauriou entendia ser a moralidade administrativa diretamente relacionada à realização do Bem-comum. Com efeito, estando o poder público subordinado à realização do serviço público e, portanto, havendo o dever de as atividades dos administradores convergirem para o objetivo de prestar esse serviço de interesse geral, a própria busca do ‘Bem-comum’ geraria na Administração um conjunto de regras a serem seguidas para o exercício da atividade administrativa. Assim, os agentes administrativos, além de obedecerem à lei jurídica vigente, deveriam também se submeter a esta ordem interna institucional, que adapta e orienta os meios amarrando-os ao fim buscado (Bem-comum). Esta ordem interna, dentro de cada instituição estatal, equivale à moralidade administrativa.

Do princípio da moralidade administrativa decorre, ainda, o dever da boa administração, o qual requer, do administrador público que, no exercício de sua competência e atribuições legais, se valha não apenas da observância à lei, mas, sobretudo, de critérios morais, conhecendo “as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, nos seus efeitos” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 96). Conforme Brandão (1951, p. 461), é preciso unir “uma reta intenção moral a uma atividade jurídica correta”, obedecendo aos preceitos legais, mas também, continua o autor (1951, p. 462), tendo uma “conduta honesta, verdadeira, intrínseca e extrinsecamente conforme à função realizada por seu intermédio”. Ferraz (1986, p. 18) vai além ao afirmar que não basta a boa administração para cumprir o dever de bem administrar,

exige-se, senão, da Administração Pública, o dever da melhor administração: “Em face de quatro ou cinco hipóteses boas, há uma que é melhor sempre e essa uma é a única que pode ser adotada [...]”.

Tecendo comentários, ainda, sobre a boa administração, Brandão (1951) ressalta que a “boa” gestão administrativa é aquela exercida pelo administrador que, conduzido pelo senso moral, usa retamente e, para o bem, os poderes jurídicos e os meios técnicos, cometidos a ele pela lei, para alcançar a finalidade pública. Por conseguinte, também viola o dever da boa administração, consoante Moreira Neto (1992), o agente que não atende a essa finalidade pública – o interesse público geral e o específico contido na norma – de forma absoluta ou a atende de modo precário. Neste caso, o agente “infringiu o dever interno de bem administrar o interesse cuja satisfação lhe foi cometida” (MOREIRA NETO, 1992, p. 16).

Este é um aspecto relevante do princípio da moralidade, a saber, a vinculação da Administração Pública à busca e satisfação do interesse público, como a sua finalidade última. Miragem (2011, p. 280-281) esclarece que o dito princípio:

pressupõe o reconhecimento de que a Administração Pública possui um objetivo, qual seja, o de realização do interesse público, e, neste sentido, toda ação administrativa que não se orienta neste propósito contraria a moralidade administrativa, considerada como conjunto de valores ético-jurídicos que imprimem o condicionamento da Administração Pública à sua finalidade.

É por isso que Moreira Neto (1992, p. 07) fala em ser a Administração Pública uma “instituição finalisticamente orientada”, que busca o bom resultado, aquele que concorre para a realização da boa administração e “satisfaz o direcionamento aos interesses públicos, o que vem a ser seu fim institucional” (2007, p. 08). Mais uma vez, ressalte-se que, infringe a moralidade administrativa, o agente público que age movido por fins imorais ou desonestos, ou cumprindo suas atribuições e competência, desvia-se do fim institucional, “que é o de concorrer para a criação do Bem-comum” (BRANDÃO, 1951, p. 459).

Dada a sua complexidade, o conteúdo do princípio da moralidade administrativa não se encerra nas questões anteriormente tratadas, mas se desdobra, ainda, em diversos outros fenômenos, os quais serão trazidos a seguir para melhor compreensão da manifestação e alcance do princípio ora em estudo.

4.3 Manifestação e caracterização da (i)moralidade administrativa

Após a explanação feita sobre o conceito e conteúdo do princípio da moralidade administrativa no subtópico alhures, cumpre entender como a violação da moralidade administrativa se manifesta na conduta do agente público. É o que se buscará na sequência.

4.3.1 Moralidade administrativa e desvio de poder

Ao se destacar a importância que a moralidade administrativa exerce na vinculação entre a Administração Pública e seu fim institucional, é que se faz mister resgatar a temática do desvio de poder, fenômeno jurídico no qual foi primeiramente percebida a violação da moralidade administrativa pelo jurista francês Hauriou e a partir do qual se desenvolveu toda a doutrina acerca do princípio em questão.

Dessa forma, o agente público que atua em nome do Estado, manifesta sua vontade por meio de condutas – comissivas ou omissivas – e decisões e, nestes atos, deve considerar questões éticas, sendo movido pelos valores que constituem o princípio da moralidade administrativa. A conduta do agente público comporta, portanto, um sentido jurídico – revelado no cumprimento da lei – e um sentido moral (BRANDÃO, 1951).

Pois bem, a lei regulamenta e define as condutas jurídicas possíveis ao agente público no exercício de suas funções, a qual visa, como fim último, a promoção do interesse público. Essa mesma lei investe o agente de poderes e prerrogativas que lhes são necessários para concretizar a vontade do Estado e, assim, atingir o bem comum. Porém, no cumprimento da lei e no uso dos poderes e prerrogativas para a consecução do fim público, existe um limite que a conduta do agente deve observar, limite que não se satisfaz com a mera conformidade legal da conduta, antes evoca o exercício moral a fim de evitar manifestações arbitrárias. Com efeito, deve haver proporção, coerência e licitude tanto no exercício dos poderes e prerrogativas, quanto no alcance dos fins. Alerta Brandão (1951, p. 463), que muitos “são, de fato, os eventuais fins metajurídicos de uma conduta jurídica; lícitos, porém, só alguns”.

Posto isso, ganha relevância dentro deste contexto a intenção moral do agente, uma vez que ela será o que definirá entre a licitude e a ilicitude que permeiam a escolha do fim a ser atingido e da conduta capaz de gerar os efeitos jurídicos

pretendidos. Um ato, aparentemente legal, pode estar maculado pela imoralidade. É o caso, por exemplo, de um superior hierárquico que, desejando prejudicar seu subordinado, providencia sua remoção de ofício, alegando necessidades e interesse da Administração em reforçar pessoal em outro setor ou localidade, quando, o fundamento real da sua conduta é o desejo de punir. Apesar de a conduta ter recebido aparência legal, o fim foi ilícito, pois foi determinado pelo intuito imoral de prejudicar outrem. O fim legal da remoção de ofício é o deslocamento do servidor para atender interesse da Administração, conforme Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 36, I (BRASIL, 1990) e não o fim de punição. Está configurado o abuso de poder, por meio do fenômeno do desvio de poder, também denominado desvio de finalidade que Brandão (1951, p. 464) qualifica por “perturbação na ordem jurídica”.

O desvio de poder se concretiza quando o agente público usa de seus poderes para alcançar fim diverso daquele previsto em lei e que justificou a atribuição desses mesmos poderes (DI PIETRO, 1991). Em outras palavras, desvio de poder, consoante Miragem (2011, p. 286), “caracteriza-se pelo exercício de poder pelo agente público de modo desviado da finalidade de interesse público a que deve atender”. O ato se apresenta mascarado de legalidade: o sujeito é competente, os motivos são verdadeiros, o objeto é lícito, “mas a intenção do agente se desvia dos fins que justificaram a outorga de competência” (DI PIETRO, 1991, p. 109). A imoralidade reside na intenção do agente que escolhe um fim irregular. O agente “desvia” o poder jurídico ao colocá-lo a serviço daquele fim deletério.

No direito brasileiro, o conceito de desvio de finalidade recebeu tratamento legal pela Lei Federal nº 4.717/1965 (BRASIL, 1965), artigo 2º, parágrafo único, e que assim o define: “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”.

Enfim, aquele que atua para atender interesse pessoal, de cunho egoístico, ou pretende perseguir ou favorecer outrem, com atos travestidos de legalidade, age de má-fé e fere de morte a moralidade administrativa num comportamento abominável ao Direito e à ética, visto que busca fim alheio ao interesse público.

4.3.2 Moralidade administrativa e meios de ação

O princípio da moralidade administrativa também incidirá sobre os meios utilizados pelo agente público para o alcance dos fins (CAMMAROSANO, 2006). Logo,

não é moral o alcance do fim normativo de qualquer maneira, com o emprego de quaisquer meios, ainda que, ao final, o interesse público seja satisfeito. Importa a “virtude dos meios praticados” (ROCHA, 1994, p. 193). Na Administração Pública, consoante Rocha (1994, p. 193), “não pode prosperar a ideia e [...] a prática de que todos os meios são bons e juridicamente aceitáveis quando de seu emprego sobrevier a concretização de determinada finalidade ou a obtenção de determinada utilidade para o público”. Em todos os atos e decisões do administrador público devem prevalecer o bem e a honestidade. Arremata Rocha (1994, p. 193):

O acatamento do princípio da moralidade pública dá-se pela qualidade ética do comportamento virtuoso do agente que encarna, em determinada situação, o Estado Administrador, entendendo-se tal virtuosidade como a conduta conforme a natureza do cargo por ele desenvolvida, dos fins buscados e consentâneos com o Direito, e dos meios utilizados para o atingimento destes fins.

Destarte, a moralidade também deve estar presente nos meios de ação escolhidos pela Administração Pública para atingir cada uma de suas finalidades. Ao passo que a imoralidade do fim pode ser mais sutil, visto que mascarada pela legalidade, a imoralidade do meio é mais fácil de ser identificada, posto que salta do próprio conteúdo do ato administrativo, no efeito imediato que o ato produz. Di Pietro (1991, p. 111) corrobora tal pensamento ao lecionar que:

[...] do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

Atenta à moralidade administrativa, segundo Di Pietro (1991), portanto, quando a Administração Pública se excede em despesas, que, apesar de legais, são inúteis aos olhos da sociedade, porque, certamente, há necessidades mais urgentes da população, como a saúde e educação, foram preteridas ao se preferir gastar excessivamente com propaganda ou mordomia, por exemplo. Nota-se que o conteúdo do ato – a despesa excessiva para alcançar o fim – propaganda, em si mesmo, já é imoral.

Para Moreira Neto (1992), nestes casos, o objeto do ato administrativo foi ineficiente. Explica o mencionado autor (2007, p. 14):

Também aqui estamos diante de violação de dever da boa administração. Não se justifica, com efeito, que o agente público malbarate e desperdice recursos do Erário com escolhas que pouco ou mal atendem aos interesses públicos, para o prosseguimento dos quais foi investido. Atender de forma grosseira, canhestra, desastrada, numa palavra ineficiente, o interesse público, caracteriza a modalidade mais disseminada de imoralidade administrativa.

Evidente que o interesse público restou prejudicado pela desproporcionalidade entre custos e benefícios oriunda da má escolha do administrador público, o qual exerceu uma má administração e vulnerou a moralidade.

Ressalte-se que a crítica aqui dirigida ao gasto excessivo de recursos públicos com propaganda refere-se à publicidade governamental que visa à promoção pessoal, sendo, portanto, aquela realizada à margem dos ditames do § 1º, artigo 37, da Constituição Federal de 1988, que assim reza:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988, artigo 37).

Dessa forma, a publicidade de atos do governo que não atenda aos critérios estabelecidos pela Constituição de possuir caráter educativo, informativo ou de orientação social, destinando-se, ao contrário, à promoção pessoal do político ou do servidor público envolvido com a consecução do ato, fere não só a impessoalidade, como também ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que, nesses casos, o interesse particular se sobrepõe ao interesse público (MIRAGEM, 2011).

Entretanto, é preciso diferenciar propaganda governamental para promoção pessoal do princípio constitucional da publicidade, previsto no *caput*, do artigo 37, da Constituição. A observância do princípio da publicidade é cumprimento do princípio da moralidade administrativa, visto que impõe à Administração Pública o dever de transparência, consistente na ampla divulgação ao público das ações e resultados das atividades e atos administrativos, de modo a permitir o controle da atividade administrativa pelos cidadãos. Conforme Miragem (2011), o princípio da publicidade

possui, ainda, mais dois grandes eixos de significado, a saber: o dever de publicidade como condição de validade e eficácia dos atos administrativos e o dever de publicidade como cumprimento do direito público subjetivo de acesso à informação, garantindo a qualquer interessado o acesso a dados e informações produzidas ou arquivadas pela Administração Pública.

Portanto, para que se alcance a efetividade da moralidade administrativa em relação aos meios é preciso haver reflexão ética por parte do administrador sobre as escolhas que ele deve fazer na aplicação dos recursos públicos. Neste sentido, no cenário pandêmico atual (pandemia do novo coronavírus), a publicidade governamental de caráter educativo, informativo e de orientação social, que teve como fim orientar a população acerca dos cuidados necessários com a saúde, educar acerca da importância do distanciamento e isolamento social, bem como informar sobre a atualização dos dados referentes ao aumento ou diminuição de casos de infecção de COVID-19 e sobre as situações dos hospitais públicos quanto aos leitos de UTI disponíveis para atendimento da população enferma, entre outros aspectos, foi fundamental e necessária na contribuição para a preservação da vida em tempos de pandemia e, portanto, atendeu ao interesse público, concretizando o princípio da publicidade e, por conseguinte, observando o princípio da moralidade administrativa.

4.3.3 Moralidade administrativa e dever de probidade

É corolário lógico do princípio da moralidade administrativa o dever de probidade que deve ser observado pelos agentes públicos. Traduz-se no dever que o agente tem de “servir a administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer” (SILVA, 2014, p. 678). Figueiredo (2003, p. 51), por sua vez, conceitua probidade como o “dever constitucional dos agentes públicos de somente agir honestamente e de acordo com os limites traçados na Constituição e nas leis pertinentes”.

Ser *probo*, consoante Cammarosano (2006), é ser reto de caráter, honesto, íntegro, honrado, virtuoso. É agir de maneira justa e cumprir seus deveres funcionais de forma correta e criteriosa, abarcando, portanto, também, probidade, a noção de um dever de eficiência funcional, em que o agente público deve sempre se conduzir na busca dos melhores resultados possíveis no exercício de suas funções públicas

(MIRAGEM, 2011). O homem probo, segundo Rocha (1994, p. 226), “é o que pode e deve concretizar o princípio da moralidade administrativa, pois imbuído está ele das condições de caráter que o predispõem à função pública”.

A prática de improbidade administrativa viola a moralidade administrativa e recebeu especial atenção pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), uma vez que, em seu artigo 37, § 4º, prevê sanções severas ao agente ímprobo, a saber, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo de punição na esfera penal, caso o ato também caracteriza crime. Assinala Figueiredo (2003, p. 48) que a Constituição, ao punir a improbidade, demonstra preocupação com

a lisura dos negócios públicos, com o desempenho lícito, legítimo, honesto, reto, na condução, direção e desenvolvimento da administração. Assim, exige-se moralidade administrativa e pune-se aqueles que a infringem, os ímprobos, na medida constitucional e legal.

A Lei Federal nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) veio disciplinar os atos de improbidade praticados pelo agente público, prevendo as condutas que caracterizam a violação do dever de probidade e suas respectivas sanções. Segundo esta Lei, o ato configura improbidade administrativa quando a ação ou omissão, dolosa ou culposa, importa em enriquecimento ilícito do agente público ou de terceiros (artigo 9º), causa dano ao Erário (artigo 10) ou atenta contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). Em virtude disso, é que Silva (2014, p. 678) diz ser a improbidade administrativa uma “imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”. O ato de improbidade viola o dever estabelecido em lei “que define a desonestidade punível” (FIGUEIREDO, 2003, p. 51).

Além disso, corroborando a gravidade que representa a prática da improbidade administrativa, a Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, determina a aplicação da pena de demissão ao servidor público que comete improbidade administrativa (artigo 132, IV).

Percebe-se que moralidade e probidade estão intimamente relacionadas, de modo que quebrar o dever de probidade é afrontar a moralidade. Mais uma vez se está a proteger o interesse público ao coibir, por meio das punições aos atos de improbidade administrativa, ações dos agentes implicadas de desonestidade, abuso,

fraude, má-fé, enfim, que visam auferir vantagens ou interesses pessoais em detrimento do bem e interesses da coletividade.

4.3.4 Moralidade administrativa e impessoalidade

O princípio da moralidade administrativa possui estreita relação com o princípio da impessoalidade, este também insculpido no *caput* do artigo 37, da Carta Constitucional (BRASIL, 1988). De fato, para que uma conduta administrativa seja considerada moral, deve, necessariamente, ser impessoal (MIRAGEM, 2011), haja vista a obrigatória vinculação da Administração Pública e seus agentes ao atendimento do interesse público, este devendo se estabelecer como “única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais [...]” (ROCHA, 1994, p. 147).

Destarte, infringe o princípio da moralidade administrativa o agente público que, baseado em critérios subjetivos e visando satisfazer unicamente a interesses privados, pratica ação ou omissão, na função pública, com o fim de privilegiar ou prejudicar pessoas físicas ou jurídicas. É vedado que os interesses pessoais se sobreponham ao interesse público.

Faz-se mister trazer os ensinamentos de Mello (2015, p. 117), que afirma:

[...] a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

Em decorrência da impessoalidade, o agente público não pode permitir que sentimentos de amizade ou inimizade, preferência ou aversão, influenciam seus atos ou decisões administrativas no exercício da gestão pública. A impessoalidade, como condição da efetivação da moralidade, exige objetividade, neutralidade e imparcialidade do servidor na sua atuação.

A objetividade se contrapõe ao subjetivismo, proibindo a sua manifestação nos atos da Administração Pública. “A objetividade não permite que se mostre ou prevaleça a face ou a alma do administrador. Nem a do cidadão que a ela compareça ou com ela se relacione” (ROCHA, 1994, p. 148).

Ser neutro e imparcial é agir de modo, igualmente, objetivo, promovendo igualdade de condições aos que apresentem interesses e demandas perante à Administração, ponderando sobre tais interesses de modo a emitir decisão justa, sem tratamento diferenciado, que conceda, deliberadamente, privilégios ou favores pessoais à pessoa determinada. Portanto, é vedado que pessoas recebam tratamento particularizado pelo servidor público, seja em forma de privilégios ou com fins prejudiciais (ROCHA, 1994).

Pela impessoalidade também se quer impedir condutas administrativas motivadas pelo corporativismo, ou seja, ações ou omissões que venham a beneficiar ou prejudicar uma ou mais pessoas em razão de querer se proteger ou lesar o grupo a que elas pertençam, por exemplo, uma específica categoria profissional. A impessoalidade “reconduz à moralidade na medida em que visa a evitar condutas que induzam à adoção de critérios pessoais e subjetivos nas decisões administrativas” (MIRAGEM, 2011, p. 292).

Na análise de uma decisão ou ato administrativo, o servidor público ou o administrado deve atentar para além da sua legalidade ou, melhor dizendo, para além da mera conformidade do ato à lei. A impessoalidade pode estar camuflada. Franco Sobrinho (1992, p. 250) alerta que, mesmo sendo legal, o ato:

pode vir, pessoal ou amoral, desnaturando a norma constitucional. Favorecendo a parcialidade nas questões administrativas, alimentando diferenças nas soluções legais, concorrendo para a ruptura da ordem jurídica no seu caráter universal.

O referido autor elucida, ainda, que o “ser imparcial é o ser moral no tratamento de pessoas e coisas” (FRANCO SOBRINHO, 1992, p. 250). O que revela a importância da presença da impessoalidade no trato com a coisa pública. Ora, se a coisa é pública é porque constitui patrimônio de todos e deve servir à concretização do bem coletivo e não apenas de um grupo ou de alguns. Consoante sinaliza Rocha (1994), na gestão da coisa pública não pode haver marcas pessoais do administrador, muito menos deve ela ser conduzida de acordo com o seu pensamento ou para satisfação da sua vontade. A noção de administração é oposta à noção de propriedade (LIMA, 2007). Se o bem público está sob a guarda da administração, ele não deve estar atrelado à vontade do administrador, antes deve estar vinculado “à finalidade

impessoal a que essa vontade deve servir” (LIMA, 2007, p. 37). O propósito da gestão pública é a realização do interesse público.

A Administração Pública não pode, nem deve ser pessoal, “pois ela se destina a toda sociedade [...]” (ROCHA, 1994, p. 149). O patrimônio público é do conjunto dos cidadãos e “a finalidade a que ele se presta e para o qual se volta não pode ser dirigido a uma ou outra pessoa segundo o seu interesse e vontade (do Estado), mas a todos” (ROCHA, 1994, p. 149).

A impessoalidade na Administração Pública é garantia do cidadão contra abusos e desmandos do Poder Público. Quer-se impedir que os poderes administrativos sejam manipulados para fins de favorecimento de grupos ou pessoas determinadas, concedendo benesses e privilégios. Esta é uma equação desigual, já que o privilégio de um ou de alguns corresponde ao prejuízo de outros, e de toda a sociedade. A Administração que fere a impessoalidade e, conseqüentemente, a moralidade “não é pública, não é democrática, não é justa” (ROCHA, 1994, p. 154).

4.3.5 Moralidade administrativa e corrupção

Quando se fala em moralidade, no contexto da Administração Pública, imediatamente, pensa-se mais em sua transgressão que em seu cumprimento. Pode-se afirmar que, por senso comum, a forma mais corriqueira associada a essa transgressão é a corrupção.

O termo ‘corrupção’ deriva do latim *rumpere* que significa romper o que está intacto, implicando também em depravação, deterioração (GARCIA, 2003). A corrupção, portanto, rompe, deteriora, deprava, perverte o estado perfeito da ordem estabelecida. Com efeito, a perversão da moralidade a partir da ofensa ao sistema normativo ético-jurídico vigente configura a corrupção administrativa (ROCHA, 1994).

Para Garcia (2003), a corrupção está relacionada ao desvio de poder e ao enriquecimento ilícito, materializando-se quando o agente público usa do poder que a lei lhe concede para lograr vantagens indevidas. Assinala o autor:

a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção (GARCIA, 2003, p. 104).

Igualmente, Tácito (2005) defende que uma das origens da corrupção é o desvio de poder, uma vez que o agente público, sob a aparência de legalidade, despreza o fim legítimo normativo para buscar, entre outras coisas, o enriquecimento ilícito. Os fins públicos são deixados de lado e os meios e recursos da Administração Pública passam a servir para consecução de interesses particulares (ROCHA, 1994). A corrupção concretiza a supremacia do interesse privado sobre o interesse público.

Ademais, a corrupção pode se manifestar de diversas maneiras. Pode ser considerada toda e qualquer conduta deletéria praticada no exercício da função pública, que nega a moralidade, “é uma consequência, cuja causa primeira reside na ruptura de valores, operada no domínio da conduta humana” (HORTA, 2004). A descrição de Rocha (1994, p. 202) elucida:

São muitas as faces da corrupção. Ela se mostra – ou, mais frequentemente, se esconde – no gesto simples de esquecimento de um documento ou processo numa gaveta de repartição pública ou na trama urdida para a obtenção de ganhos indevidos com o uso da burocracia administrativa. Desde o toque mais simples ou a inércia mais leve de um ato até a prática mais agressiva contrária aos parâmetros da moralidade jurídico-administrativa pode-se encontrar, em diferentes situações, a corrupção mostrando a sua voracidade.

Corroborando para a perpetuação da corrupção a instituição que não aplica com a devida intransigência as ferramentas de fiscalização e controle previstas nas legislações e regulamentos institucionais. Assim, um processo administrativo disciplinar que é indevidamente arquivado, um mau servidor que é aprovado na avaliação de estágio probatório ou que é bem avaliado na avaliação periódica de desempenho, são exemplos de práticas que ao invés de combater, acabam abrigando e protegendo a corrupção. O corporativismo também é benéfico à corrupção (GARCIA, 2003; ROCHA, 1994), visto que classes de profissionais tendem a se proteger mutuamente. Rocha (1994, p. 207) assevera que “a corrupção dificilmente pode ser debelada com eficiência e rapidez quando o corporativismo prevalece”. Daí a importância de uma instituição forte, com gestores capacitados e rigorosos na observância e aplicação da lei, zelando pela prestação de um serviço público moral, impessoal e eficiente.

Do menor ao maior ato de corrupção, os danos causados por ela são irreparáveis, afetando não apenas a instituição a que o agente corrupto serve, mas

acaba por alcançar toda a sociedade, que teve seus interesses e necessidades prejudicados (ARAÚJO, 2020). Assim, o custo social da corrupção é elevado, “sendo os seus malefícios sensivelmente superiores aos possíveis benefícios individuais que venha a gerar” (GARCIA, 2003, p. 118).

Entre os caminhos de combate à corrupção, autores destacam a importância do cumprimento da lei e das normas regulamentares, entre estas, do código de conduta. “A Lei é o instrumento por excelência para o controle da corrupção” (HORTA, 2004, p. 126). Os dispositivos legais trazem as regras de comportamento e os princípios éticos fundamentais a serem observados, além do sistema correicional e disciplinar previsto em caso de infração praticada, o qual também exerce função dissuasória (ARAÚJO, 2020).

Porém a existência do documento escrito com a prescrição normativa não basta se não houver uma comprometida aplicação e acatamento das normas (ROCHA, 1994) associada ao fortalecimento de uma consciência ética coletiva dentro da instituição, que conhece os limites do comportamento do agente público e está ciente dos fins legítimos do exercício da função pública. Agindo assim, o agente faz prevalecer o princípio da moralidade administrativa.

4.3.6 Moralidade administrativa e legalidade

Sob a égide de um Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade, igualmente com assento constitucional no artigo 37 (BRASIL, 1988), insurge como basilar (MELLO, 2015), pois vem impor a completa submissão da Administração Pública à lei, de modo que toda e qualquer atividade administrativa somente pode ser exercida em conformidade com os ditames legais.

Significa, em outros termos, que “o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar [...]” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 93). À Administração Pública cabe apenas a obediência, cumprimento e execução da lei.

Assim, firmando-se nas lições de Mello (2015), o agente público regido pelo princípio da legalidade não pode, obviamente, atuar contra a lei, nem para além dela, estando adstrito a somente agir segundo a lei. Em suma, a “Administração nada pode fazer senão o que a lei determina” (MELLO, 2015, p. 108). De fato, o primeiro dever

do agente público é o de obediência à lei, ao Direito, à ordem jurídica, conforme assinala Cammarosano (2006, p. 114):

Com efeito, todo agente público, do Presidente da República ao mais humilde servidor, tem o dever jurídico e moral de fidelidade à instituição a que serve, ao seu País, ao Direito que consubstancia a organização da sociedade política, definindo os meios e os fins de interesse público a realizar; razão de ser última de sua investidura. Todo agente público está obrigado a exercer escorreitamente as atribuições inerentes a seu cargo, emprego ou função. Seu primeiro dever, portanto, é o de respeitar e fazer respeitar a ordem jurídica, que também aq̃ambarca o dever da melhor administração.

Isto posto, nota-se que o senso comum celebra em demasia e, por vezes, contenta-se, com a legalidade na conduta do servidor público. É compreensível, visto que quando o servidor somente está permitido a fazer o que a lei autoriza, o princípio da legalidade se constitui como garantia aos administrados de limitação da atuação administrativa, impedindo desmandos e arbitrariedades por parte de autoridades e agentes públicos. Todavia, conforme já relatado, o comportamento dos agentes públicos é regido por outros princípios, constitucionalmente consagrados, com destaque para o da moralidade. Logo, a conduta dos agentes públicos está condicionada ao princípio da moralidade, de modo que, além do cumprimento da lei, o agente deve agir com dignidade e decoro, respeitar o dever geral de probidade e, principalmente, estar alinhado à finalidade maior da Administração Pública, a saber, o interesse público (MIRAGEM, 2011).

De acordo com Meirelles e Burle Filho (2016), a associação da obediência à legalidade e à moralidade é o que outorga plena legitimidade à atuação administrativa. Dissertam os citados autores (2016, p. 94), “Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública”. E conclui com convicção:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 94).

Fica claro, portanto, que observar o princípio da moralidade administrativa não se restringe à estrita obediência da lei, embora seja uma das manifestações mais importantes e pragmáticas do cumprimento do referido princípio. Ora, evidente é que aquele que viola a lei, também pratica um ato imoral além de ilegal. Todavia, conforme elucida Miragem (2011, p. 284-285), “as condutas pautadas pela moralidade são exigíveis independentemente de lei”. Mas, a moralidade não pode ser ignorada mesmo na ausência de lei. Ainda que a lei se cale ou não exista, o dever jurídico de obedecer à moralidade ainda sujeita o agente público.

É justamente na ausência de lei que oriente ou coaja o agente a tomar determinada atitude, ou diante de um preceito legal impreciso, que não defina claramente como o agente deve se conduzir, que se cria uma situação em que suas escolhas, para o atendimento do interesse coletivo, dependem tão somente do que a moralidade determine. Se a moralidade administrativa é quebrada mediante a violação da lei, “é de se reafirmar que a dimensão mais importante de sua eficácia situa-se nos limites de onde a legalidade não mais alcança (MIRAGEM, 2011, p. 306).

Ressalte-se, porém, que o Direito brasileiro é pródigo em diplomas legais – por exemplo, a Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), Lei Federal nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) e o Decreto Federal nº 1.171/1994 (BRASIL, 1994), como será visto em tópico específico neste trabalho –, que prescrevem os deveres do agente público, bem como as proibições de comportamento e, conseqüentemente, acaba por juridicizar o princípio da moralidade, uma vez que condutas violadoras dos padrões de comportamento ético legalmente estampados ensejam sanções, até mesmo na seara penal. Por isso que Cammarosano (2006, p. 66) afirma ser a moralidade administrativa uma “moral jurídica”, ou seja, é constituída de valores relativos ao comportamento humano que são selecionados pelo Direito e, então, institucionalizados e consubstanciados em normas jurídicas, tornando exigível do servidor que se pautar por eles em sua atuação, sob pena de punição quando de sua não observância. Em outras palavras, significa que “Violar a moralidade administrativa é violar o Direito” (CAMMAROSANO, 2006, p. 114).

Neste diapasão, não há dúvidas de que a dimensão jurídica do princípio em estudo confere a ele maior efetividade, já que existe o freio da punição. No entanto, a despeito disso, o servidor público deve ser guiado, sobretudo, pela virtude moral, aquela que o conduz a fazer as escolhas corretas a partir de atos voluntários, isentos de coerção, usando-se da prudência e decidindo-se pela ação que melhor se coaduna

com o interesse público, independentemente se da opção por outro tipo de ato ocorresse sanção. Como já dito anteriormente, “as condutas pautadas pela moralidade são exigíveis independentemente de lei” (MIRAGEM, 2011, p. 284-285).

Vale salientar que uma das características da Moral é a espontaneidade que ela requer do agente. Reale (2002, p. 44) explica:

Podemos dizer que a Moral é o mundo da conduta espontânea, do comportamento que encontra em si próprio a razão de existir. O ato moral implica a adesão do espírito ao conteúdo da regra. Só temos, na verdade, Moral autêntica quando o indivíduo, por um movimento espiritual espontâneo realiza o ato enunciado pela norma. Não é possível conceber-se o ato moral forçado, fruto da força ou da coação. Ninguém pode ser bom pela violência. Só é possível praticar o bem, no sentido próprio, quando ele nos atrai por aquilo que vale por si mesmo, e não pela interferência de terceiros, pela força que venha consagrar a utilidade ou a conveniência de uma atitude.

Com efeito, a observância e cumprimento da lei também é uma questão moral. No entanto, o princípio da moralidade não se restringe e nem se confunde com a legalidade, pois governa, antes de tudo, a dimensão interna do agente. Conforme visto pelos alhures, a moral não pode ser fruto de coação externa. Se o agente público atua de determinada forma por medo da punição que decorre da desobediência a uma norma, pode-se afirmar que ele está circunscrito à observância da legalidade – que não deixa de ser moral. Todavia a moralidade, na sua mais pura essência, necessariamente, vai se efetivar quando o agente, cumprindo a lei, está diante de uma escolha e, conforme os ditames dos valores internos que o movem, de sua reflexão introspectiva, opta por agir de determinada forma e não de outra, sem qualquer tipo de fator externo coercitivo. Quer dizer, existe uma esfera, na qual a lei não penetra, porque ela não pode obrigar, na qual agem a moral e os ditames éticos. Se agiu obrigado, a influência da moralidade cessou no cumprimento da lei que se exteriorizou. A moralidade melhor se perfaz quando manifesta no comportamento do agente que é espontâneo e livre de imposição. Ele agiu de determinada forma, porque aquela decisão lhe pareceu ser o melhor para satisfazer ao bem comum, “que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 93).

O princípio da moralidade terá grande importância nas situações em que a própria lei confere, ao agente público, certa margem de liberdade para decidir, conforme critérios de oportunidade e conveniência, exercendo juízo subjetivo, a

melhor maneira de satisfazer, no caso concreto, a finalidade da lei. Este é o instituto jurídico da discricionariedade administrativa – já apresentado em capítulo anterior – em que, por determinação legal, o agente é livre para fazer escolhas de gestão. Conforme antes expressado, a discricionariedade exercida sem a devida cautela, pode constituir terreno fértil para a prática de atos imorais, em virtude da liberdade administrativa oferecida pela própria lei. Nestes casos, torna-se possível a prática de atos legais, porém imorais. É o entendimento de Silva (2014, p. 677) que afirma “[...] não significa necessariamente que o ato legal seja honesto”. O autor continua em sua argumentação:

A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar alguém deliberadamente, ou com o intuito de favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa. (SILVA, 2014, p. 677-678).

Di Pietro (1991, p. 105) diz ser “perfeitamente possível a existência de atos jurídicos lícitos, porém imorais”. Exemplifica, citando o caso em que o Poder Judiciário pode decidir em causa própria assuntos de interesse geral dos Magistrados, “contrariando o velho princípio, de fundamento moral, que veda assumir alguém a posição de juiz e parte ao mesmo tempo”. Outro exemplo é o fato da Constituição (artigos 71 e 73) permitir que “Ministros do Tribunal de Contas sejam nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, cujas contas vai apreciar”.

Em episódio recente, de repercussão nacional, protagonizado pelo atual Presidente da República, o Senhor (Sr.) Jair Messias Bolsonaro, é possível verificar a prática de ato administrativo discricionário, malgrado encoberto de legalidade, que guarda imoralidade velada, tendo sido suspenso, liminarmente, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), com fundamento nos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e do interesse público (BRASIL, 2020b).

O Presidente, no exercício de sua competência discricionária (BRASIL, 1988, artigo 84, XXV c/c Lei Federal nº 9.266/1996, artigo 2º-C), nomeou, mediante Decreto, em 27 de abril de 2020, o Sr. Alexandre Ramagem Rodrigues para exercer o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal (PF). Trata-se de ato legal, que cumpre o disposto tanto em sede constitucional quanto em Lei Federal, contudo, segundo entendimento

do STF, constitui ato administrativo contrário aos princípios constitucionais regentes da Administração Pública antes referidos e, por isso, passível de suspensão.

Conforme dados contidos na decisão do STF (BRASIL, 2020b), a nomeação do Sr. Alexandre Ramagem Rodrigues para ocupar a chefia da Polícia Federal consubstanciou desvio de finalidade, comprovado por documentos acostados aos autos e pela declaração em entrevista coletiva, no dia 24 de abril de 2020, emitida pelo ex-Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, Sr. Sérgio Fernando Moro, de que a intenção da troca da Diretoria Geral da Polícia Federal pelo Presidente era para que o mesmo pudesse ter “‘interferência política’ na Instituição, no sentido de ‘ter uma pessoa do contato pessoal dele’, ‘que pudesse ligar, colher informações, colher relatórios de inteligência’” (BRASIL, 2020b, p. 11). O próprio Presidente, em entrevista coletiva, no mesmo dia, confirmou que, “por não possuir informações da Polícia Federal, precisaria ‘todo dia ter um relatório do que aconteceu, em especial nas últimas vinte e quatro horas’” (BRASIL, 2020b, p. 11). A nomeação do novo Diretor Geral da PF também foi motivada por “insatisfação presidencial com a existência de um inquérito no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” (BRASIL, 2020b, p. 13) referente à investigação de deputados bolsonaristas.

Portanto, é notório que o ato de nomeação, embora de caráter discricionário, exercido dentro de uma permissão legal, Lei Federal nº 9.266/1996, artigo 2º-C (BRASIL, 1996), não passa pelo crivo dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, com ênfase ao princípio da moralidade administrativa. Ao Chefe do Poder Executivo não é dado poder absoluto ou ilimitado, antes deve, ele, respeito às normas legais e constitucionais, “moralmente admissíveis” (BRASIL, 2020b, p. 06). Acerca da incidência dos princípios constitucionais sobre a atuação da Administração Pública, o Ministro Alexandre de Moraes, relator da decisão do STF, explana:

a constitucionalização das normas básicas do Direito Administrativo permite ao Judiciário impedir que o Executivo molde a Administração Pública em discordância a seus princípios e preceitos constitucionais básicos, pois a finalidade da revisão judicial é impedir atos incompatíveis com a ordem constitucional, inclusive no tocante as nomeações para cargos públicos, que devem observância não somente ao princípio da legalidade, mas também aos princípios da impessoalidade, da moralidade e do interesse público (BRASIL, 2020b, p. 07).

Neste sentido, o princípio da moralidade administrativa vem exigir do administrador público, além do cumprimento da lei, respeito aos “princípios éticos de razoabilidade e Justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública” (BRASIL, 2020b, p. 07). Dessa forma, um ato administrativo apenas é considerado legítimo se, além da sua conformidade legal, for compatível com a moralidade administrativa, como também realizar o interesse público.

Buscando impedir arbitrariedades e preservar a observância aos limites da discricionariedade, ao Poder Judiciário é constitucionalmente permitido apreciar os atos administrativos discricionários, quando identificado o desvio de finalidade. Neste caso, o administrador faz uso do poder discricionário de modo abusivo, pois se utiliza indevidamente dos critérios de conveniência e oportunidade e se desvia da finalidade de atingir o interesse público. Cammarosano (2006, p. 107) explica que:

[...] há desvio de poder quando o agente, servindo-se de uma competência que em abstrato possui, e diante de um leque de opções para realizar o interesse público, decide-se por aquela que, conquanto adequada à realização do interesse público, também lhe propicia, e à sua sombra, satisfazer seus interesses pessoais de perseguição ou favoritismo.

O Ministro Alexandre de Moraes enfatiza que “nos atos discricionários, a opção conveniente e oportuna deve ser feita legal, moral e impessoalmente pela Administração Pública [...]” (BRASIL, 2020b, p.10). Portanto, a análise da legalidade, moralidade e impessoalidade de um ato administrativo discricionário pelo Poder Judiciário não está blindada pela intangibilidade do mérito administrativo. Assim:

O Poder Judiciário, portanto, deverá exercer o juízo de verificação de exatidão do exercício da discricionariedade administrativa perante os princípios da administração pública (CF, art. 37, caput), verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica do ato administrativo com os fatos (BRASIL, 2020b, p. 09).

Impelido pelo dever de analisar se a nomeação do novo Diretor Geral da PF pelo Presidente da República, expedido no exercício do poder discricionário estava “vinculada ao império constitucional” (BRASIL, 2020b, p. 10), o STF confrontou o ato aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, e concluiu, ao menos em sede de liminar, pelo vício do ato, restando configurado o desvio de finalidade. Ao final,

o STF decidiu pela suspensão da eficácia do Decreto de 27 de abril de 2020, referente à nomeação e posse de Alexandre Ramagem Rodrigues para o cargo de Diretor-Geral da Polícia Federal (BRASIL, 2020b).

Elucidativa é a explanação de Rocha (1994, p. 156) sobre a questão da pessoalidade na Administração Pública e que confronta o ato administrativo do Presidente. Disserta a autora:

Em geral, o agente administrativo que pratica o ato incorreto juridicamente pela pessoalidade que nele se contém e pelo qual se manifesta é competente para o desempenho, mas não o poderia exercer considerando-se apenas as suas opiniões e interesses. A competência administrativa formal não guarda, aqui, correspondência com a competência administrativa material, quer-se dizer, competência um agente tem para uma determinada nomeação, por exemplo, mas não para fazê-lo por seu parente ou amigo o nomeado, pois o cargo público deve ser provido segundo os interesses e conveniências públicas e não particulares (ROCHA, 1994, p. 156).

Os acontecimentos relatados revelam a importância e atualidade do princípio da moralidade administrativa e sua indispensabilidade, ainda que diante de atos, aparentemente, legais. Para a ordem constitucional vigente, não basta a legalidade do ato administrativo, devendo este ser também moral, impessoal e vinculado ao interesse público. Apesar da interdependência entre legalidade e moralidade, o princípio da moralidade administrativa incidirá, principalmente, sobre aquele ato violador da ordem jurídica que se manifesta de forma dissimulada, disfarçada de legalidade. Esclarecedor se faz o texto de Cammarosano (2006, p. 114-115), que merece transcrição literal:

A intencional violação da ordem jurídica pelo agente público, que sabe das graves sanções previstas para esse comportamento, costuma vir, já o disse Celso Antônio, dissimulada. É propósito no mais das vezes inconfessável. Assim, o mau agente público esforça-se por encontrar argumentos falaciosos, para não reconhecer vigência à lei que não queira aplicar, ou para reconhecer como ainda vigente a que lhe interessa aplicar. Quando não, força desmedidamente a interpretação, ora violentando a letra da lei, ora divorciando-se de sua finalidade, de seu espírito. Deixa de motivar suficientemente suas decisões, ou simplesmente não as motiva em circunstâncias tais que resulta manifesto que não o faz exatamente porque não teria condições de racionalmente sustentá-las. Ignora acintosamente argumentos contrários que não tem como contestar, como se não tivessem sido nem mesmo oferecidos. Finge não perceber outros, pela mesma razão. Descarta lacônica e bisonhamente, ou até sem dizer porque,

pareceres, estudos, laudos que se lhe apresentam, decidindo caprichosamente o que demanda adequada avaliação técnica, mal disfarçando postura de quem se considera dono da coisa pública, onisciente, exercitando autoritarismo até com olímpico desprezo por críticas fundadas e construtivas, só porque formuladas por quem não lhe faça a corte. Distorce fatos, vê o que não existe, deixa de ver o que existe, falseando juízos quanto a subsunção às normas. Omite-se, recua inexplicavelmente quando devia agir. Avança quando, inquestionavelmente, era mister parar.

Percebe-se uma série de condutas que podem ser praticadas pelo mau servidor e revelam a sutileza do agir imoral, que fere o princípio da moralidade e contamina a prestação do serviço público. Em todas as ações imorais, o resultado será o comprometimento do interesse público. Este, afinal, é o que constitui a principal missão do agente público. O interesse público, sua proteção e realização, são os pilares que justificam a instituição de princípios constitucionais para reger a conduta do servidor.

Portanto, a busca do interesse público pelo servidor evidencia o engajamento dele à moralidade. Não se exige genuína pureza e perfeição do servidor público, mas se requer honestidade, decência e lisura. É o que declara Figueiredo (2003, p. 50): “Em todos os tempos, em toda sociedade, há um mínimo de moralidade que não pode ser violado pelo indivíduo. Não se requer que ele seja puro, mas que seja honesto”. A moralidade deve permear, desde os menores e insignificantes atos até as decisões mais importantes de uma gestão administrativa, principalmente, aquelas passíveis de discricionariedade administrativa. Alcança, outrossim, todos os servidores, desde aquele que ocupa o cargo mais simples até o alto comando da Administração.

5 A DISCIPLINA NORMATIVA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O princípio da moralidade administrativa possui expresse amparo constitucional – artigo 37 –, conforme já apontado, como também ampla proteção jurídica na seara infraconstitucional, haja vista sua previsão e regulamentação em diversos diplomas legais. Tal fato fornece algum vislumbre acerca da esfera de aplicabilidade do referido princípio por normatizar formas de seu desdobramento.

Este capítulo tenciona abordar pontos principais do arcabouço constitucional e legislativo que disciplina a moralidade administrativa, o que auxilia no entendimento de como torná-la efetiva na realidade institucional. Dentro do mencionado arcabouço, pretende-se examinar a regulamentação da moralidade administrativa presente na Constituição e nas seguintes legislações, que importam para o âmbito da Administração Pública Federal: Lei Federal nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992); Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990); e Decreto Federal nº 1.171/1994 (BRASIL, 1994), além de perpassar pelas Leis Federais nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e 9.784/1999 (BRASIL, 1999) e pelo Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal Brasileiro) (BRASIL, 1940).

5.1 A moralidade administrativa na Constituição Federal de 1988

Na própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a tutela da moralidade não se esgota no artigo 37, mas percorre toda a Carta Constitucional, estando sob salvaguarda, inclusive, num dos fundamentos do Estado brasileiro, a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988, artigo 1º, III), de acordo com Moreira Neto (1992), que o considera um princípio moral e assegura que a Constituição possui, ao todo, 58 (cinquenta e oito) normas, entre princípios e regras, que tratam da moralidade. Podem-se destacar algumas delas.

Em seu artigo 5º, XXXIV, a, a Constituição prevê o direito de petição aos Poderes Públicos contra ilegalidade ou abuso de poder, do qual o desvio de finalidade é uma de suas modalidades. Também estabelece a garantia do *habeas corpus* e mandado de segurança contra abuso de poder de autoridade ou agente público (BRASIL, 1988, artigo 5º, LXXVIII e LXIX). De acordo com o artigo 5º, LXXIII, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo à moralidade administrativa (BRASIL, 1988). Este dispositivo constitucional conferiu à

moralidade administrativa *status* de fundamento autônomo para anular ato que lhe seja ofensivo via ação popular, “independentemente de qualquer dano ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (CAMMAROSANO, 2006, p. 91).

No capítulo sobre direitos políticos, a Constituição permite que Lei Complementar estabeleça casos de inelegibilidade com o fim de proteger a moralidade e a probidade administrativa para o exercício do mandato eleitoral (BRASIL, 1988, artigo 14, § 9º). Com base no artigo 37, § 4º, os atos de improbidade administrativa são passíveis de punição com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, conforme regulado em lei. Ainda, em proteção da probidade, o artigo 85, V, prescreve ser crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração (BRASIL, 1988).

A Constituição preocupa-se, igualmente, em resguardar a moralidade no comportamento daqueles que ocupam cargos políticos ou altos cargos no Estado (MOREIRA NETO, 1992). O artigo 55, II, prevê a perda do mandato eleitoral para o Deputado ou Senador, cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar, o qual pode ser configurado mediante o abuso das prerrogativas a eles asseguradas ou a percepção de vantagens indevidas (artigo 55, § 1º). A idoneidade moral e reputação ilibada são requisitos exigidos para a nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União (artigo 73, § 1º, II). A reputação ilibada é também requisito exigido para o acesso aos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal (artigo 101), de Ministro do Superior Tribunal de Justiça (artigo 104, parágrafo único) e de Advogado-Geral da União (artigo 131, § 1º) (BRASIL, 1988).

No exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, o Tribunal de Contas da União pode propor ao Congresso Nacional a sustação de despesa irregular, se julgar que o gasto pode causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública (artigo 72, § 2º). Moreira Neto (1992, p. 26) considera que despesa irregular é aquela cujo conceito ultrapassa o de despesa ilegal e “cuja anomalia injurídica só pode ser suscetível de apreciação sob o prisma da moralidade administrativa”. A proteção da moralidade também está presente no artigo 74, § 2º, o qual legitima a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Desta forma,

com amparo constitucional, qualquer pessoa se torna fiscal da regularidade da despesa pública e, por conseguinte, guardião da moralidade na Administração Pública.

Não se pode deixar de mencionar o próprio artigo 37, o qual submete toda a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à obediência do princípio da moralidade (BRASIL, 1988).

Como bem se observa, a Constituição Federal de 1988 é pródiga na proteção da moralidade no âmbito público. Trata-se de bem jurídico relevante e necessário para a promoção da ética em todas as esferas do Poder Público. A cobertura constitucional abrangente apenas revela o compromisso exigido de cada gestor e agente público na construção de uma postura ética integral, que englobe toda a Administração Pública, atendendo aos anseios da sociedade.

5.2 A moralidade administrativa nas legislações infraconstitucionais

5.2.1 A Lei nº 8.429/1992

A Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), conhecida também como Lei da Improbidade, é aliada na proteção do princípio da moralidade administrativa no âmbito da Administração Pública, pois veio regulamentar o § 4º, do artigo 37, da CF, que prevê sanções contra os agentes públicos que pratiquem atos de improbidade administrativa, as quais podem culminar em suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Improbidade administrativa, como se infere da própria nomenclatura, é a infração do dever de probidade, com a prática de “atos desonestos ou desleais para com a Administração Pública” (FREITAS, 1996, p. 71). É a falta de “respeito total à bens e direitos ou interesses alheios” e a quebra do dever de “honestidade, decência e competência no exercício de cargos e funções públicas” (ROCHA, 1994, p. 226). A Lei Federal nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) esclarece quais atos podem constituir improbidade administrativa, elencando uma série de condutas que, se tipificadas, importaram em punição para o ímprobo. As condutas previstas constituem enumeração não taxativa, de sorte que outros atos, ainda que não expressamente tipificados na lei, podem configurar improbidade administrativa.

Conforme artigo 1º, em combinação com o parágrafo único do mesmo artigo, estão sujeitos à incidência desta Lei qualquer agente público, servidor ou não, da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade que, de alguma forma, participe do erário. A Lei, inclusive, alcança terceiro não agente público que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (artigo 3º) (BRASIL, 1992).

A Lei divide as condutas violadoras da probidade em três grupos de atos distribuídos do artigo 9º ao 11. Assim, a primeira modalidade corresponde aos atos que configuram improbidade administrativa quando a ação ou omissão, dolosa ou culposa, importa em enriquecimento ilícito, mediante o ganho, pelo agente público ou terceiro, de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública (artigo 9º) (BRASIL, 1992). Freitas (1996, p. 75) considera o enriquecimento ilícito como “a mais torpe das espécies de improbidade administrativa”.

Entre os atos previstos pela Lei dos quais decorre o enriquecimento ilícito, pode-se citar, como exemplo, utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades da Administração Pública, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades (artigo 9º, IV) e receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado (artigo 9º, X) (BRASIL, 1992).

O artigo 10 da Lei em comento traz os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, isto é, aqueles referentes a qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades da Administração Pública. Como exemplos, tem-se o ato de frustrar a licitude de processo licitatório (artigo 10, VIII) e liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular (artigo 10, XI) (BRASIL, 1992).

A terceira e última categoria de atos de improbidade administrativa é a relativa àqueles atos que atentam contra os princípios da administração pública por meio de qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade,

legalidade, e lealdade às instituições (artigo 11) (BRASIL, 1992). Aqui, nesta previsão, conforme observa Freitas (1996), moralidade e ilegalidade se entrelaçam. De fato, a transgressão de um princípio, irremediavelmente, afeta os demais, pois todos os princípios de um sistema jurídico naturalmente se correlacionam. A conclusão que deve ser retirada da leitura do artigo, de acordo com Freitas (1996, p. 78), é a de que “o cometimento de uma irregularidade acompanhada pela marca indelével da desonestidade do agente ou deslealdade para com o Poder Público, implica, em suficiente grau, a violação do princípio da probidade administrativa”.

Praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (artigo 11, I), retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (artigo 11, II) e revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo (artigo 11, III) são exemplos de atos que afrontam os princípios da Administração Pública (BRASIL, 1992).

A Lei Federal 8.429/1992 se coloca como instrumento normativo repressivo – dada a severidade das penas previstas –, porém, sobretudo, preventivo no sentido de fazer valer o princípio da moralidade administrativa, o qual se faz, em última análise, principal objeto de proteção da referida Lei. Infere-se tal ideia do fato de que o ato que afronta princípio da Administração Pública (artigo 11), dito desonesto ou desleal, implica em improbidade administrativa por si só, independentemente de se verificar enriquecimento ilícito ou dano ao erário (BRASIL, 1992). Assim, pela Lei, a transgressão ao princípio da moralidade caracteriza ofensa ao subprincípio da probidade administrativa (FREITAS, 1996). Ao prescrever tantos atos como ensejadores da improbidade, o legislador pretende coibir atos lesivos à moralidade. É o pensamento de Freitas (1996, p. 71) ao concluir que a Lei postula “mais do que coibir o dano material, inibir a infringência, por si mesma nefasta, do princípio da moralidade, seja pelo agente público ou por terceiro, punindo-os com a imposição de penalidades severas [...]”.

5.2.2 A Lei nº 8.112/1990

Dispondo sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (BRASIL, 1990), contribui para resguardar e efetivar o princípio da

moralidade administrativa na Administração Pública, na medida em que institui o regime disciplinar, pelo qual preconiza os deveres do servidor e as condutas a ele proibidas, além de cominar as penalidades correspondentes à transgressão do que foi estabelecido.

O agente público que exerce de forma irregular as suas atribuições pode responder civil, penal e administrativamente (artigo 121), estando sujeito a sanções nas três esferas, que podem, inclusive, serem cumuladas (artigo 125). Na seara administrativa, segundo dicção do artigo 127, o servidor infrator pode sofrer as seguintes penas: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou disponibilidade; destituição de cargo em comissão; e destituição de função comissionada. Para o servidor em atividade, a pena máxima é a demissão, que significa a sua expulsão do serviço público (MELLO, 2015) e está relacionada à ocorrência das infrações mais graves (artigo 132) (BRASIL, 1990).

O regime disciplinar, regido pelo Título IV, da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), por meio da prescrição dos deveres e proibições, determinados pelos artigos 116 e 117 da Lei, respectivamente, constrói o padrão de comportamento ideal exigido do agente público no exercício das suas atribuições.

Da leitura dos deveres constantes no artigo 116, é possível depreender que o servidor público, em relação à prestação do serviço público, deve exercer com zelo e dedicação suas atribuições, ser assíduo e pontual, zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público e guardar sigilo sobre assunto da repartição. Em relação ao público, deve atendê-lo com presteza e urbanidade. Ademais, deve ser leal à instituição a que serve e deve obedecer rigorosamente à lei, observando as normas legais e regulamentares, além de denunciar, às autoridades competentes, irregularidades, ilegalidade, omissão ou abuso de poder de que tiver ciência. Deve também cumprir ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais. Ou seja, não o isenta de responsabilidade o fato de “apenas estar cumprindo ordens”, em caso de notável ilegalidade praticada (BRASIL, 1990).

Meirelles e Burle Filho (2016, p. 585) observam que os deveres impostos aos servidores públicos são “requisitos para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos”. De acordo com Meirelles e Burle Filho (2016), sobre os deveres antes relacionados, pode-se dizer que se resumem em três deveres principais, a saber, dever de lealdade, dever de obediência e dever de conduta ética. O primeiro exige do agente público que seja dedicado ao serviço,

respeite as leis e às instituições constitucionais e que seus interesses estejam de acordo com os interesses superiores do Estado. Por conseguinte, a ele é vedado atuar de forma contrária aos fins e interesses legítimos da Administração. O segundo requer que o servidor seja obediente às ordens legais de seus superiores, respeitando a subordinação hierárquica. O último dever, o de conduta ética, é o que decorre diretamente do princípio da moralidade administrativa e impõe a obrigação de agir com ética e honestidade. Tal princípio ganhou proteção específica na Lei em estudo, visto sua menção expressa no inciso IX, do artigo 116, o qual exige do servidor que ele deve “manter conduta compatível com a moralidade administrativa” (BRASIL, 1990).

Vale dizer que a inobservância dos deveres funcionais descritos no artigo 116 podem ensejar as penalidades de advertência ou suspensão, conforme teor dos artigos 129 e 130 (BRASIL, 1990).

O artigo 117 elenca as condutas proibidas ao servidor público, as quais podem ser melhor visualizadas no Quadro 1, que apresenta também o nível de gravidade da conduta, a respectiva penalidade em caso de violação e a punição pela reincidência ou consequência mais gravosa prevista pela Lei (BRASIL, 1990).

Quadro 1 – Das proibições e nível de gravidade da conduta

Conduta	Nível de Gravidade	Penalidade	Reincidência ou Consequência
I - ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;	Leve	Advertência/ Suspensão	Suspensão
II - retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer documento ou objeto da repartição;	Leve	Advertência/ Suspensão	Suspensão
III - recusar fé a documentos públicos;	Leve	Advertência/ Suspensão	Suspensão
IV - opor resistência injustificada ao andamento de documento e processo ou execução de serviço;	Leve	Advertência/ Suspensão	Suspensão
V - promover manifestação de apreço ou desapeço no recinto da repartição;	Leve	Advertência/S uspensão	Suspensão
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;	Leve	Advertência/ Suspensão	Suspensão
VII - coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação	Leve	Advertência/ Suspensão	Suspensão

profissional ou sindical, ou a partido político;			
VIII - manter sob sua chefia imediata, em cargo ou função de confiança, cônjuge, companheiro ou parente até o segundo grau civil;	Leve	Advertência	Suspensão
XIX - recusar-se a atualizar seus dados cadastrais quando solicitado;	Leve	Advertência/ Suspensão	Suspensão
IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;	Grave	Demissão	Incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos (artigo 137).
X - participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou mandatário;	Grave	Demissão	-
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;	Grave	Demissão	Incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos (artigo 137).
XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;	Grave	Demissão	-
XIII - aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;	Grave	Demissão	-
XIV - praticar usura sob qualquer de suas formas;	Grave	Demissão	-
XV - proceder de forma desidiosa;	Grave	Demissão	-
XVI - utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;	Grave	Demissão	-
XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;	Média	Suspensão	-
XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;	Média	Suspensão	-

Fonte: Dantas (2018, p. 23-25).

Numa avaliação geral, percebe-se que condutas que busquem a obtenção de vantagens pessoais, para si ou para outrem, financeiras ou não (incisos IX, XI, XII, XIII, XIV), ou sobreponham o interesse público, em favor do interesse pessoal (inciso XVI) são consideradas de maior gravidade, já que punidas com demissão. Representam os atos mais afrontosos à ética, o que a sociedade repudia, pois o que se anseia é que aqueles que estão a serviço do público, de fato, o sirvam e sejam isentos de qualquer interesse que vá lhes trazer benefício pessoal, preterindo o interesse da coletividade (BRASIL, 1990).

Outro ponto que chama a atenção é a possibilidade de demissão do servidor público por desídia (inciso XV). Proceder de forma desidiosa é comportar-se de modo negligente, moroso e desleixado no desempenho das atividades funcionais, com desatenção a prazos, descuido na elaboração de documentos, podendo também ser caracterizada pelo acúmulo de faltas injustificadas ao serviço, culminando num cenário de descaso com o cumprimento das funções (MINAS GERAIS, 2016, 2019), do que pode advir danos para o serviço público (artigo 128). Neste sentido, o dispositivo quer combater o comportamento preguiçoso, indolente, que além da moral, afeta a eficiência do serviço público, prezando pelo servidor que cumpre seus deveres funcionais com zelo, responsabilidade e dedicação (BRASIL, 1990).

Outras ações que ensejam a pena de demissão estão previstas no artigo 132 e são estas: I - crime contra a administração pública; II - abandono de cargo; III - inassiduidade habitual; IV - improbidade administrativa; V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição; VI - insubordinação grave em serviço; VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem; VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos; IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo; X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional; XI - corrupção; e XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas (BRASIL, 1990).

No artigo 132, tem-se o rol de práticas de caráter gravíssimo (DANTAS, 2018), as quais, em sua maioria, envolvem procedimento irregular com o dinheiro público ou ganho de vantagem indevida, para si ou para outrem (incisos I, IV, VIII, X, XI e XII). Mais uma vez, são merecedores de repressão da maior severidade atos que manipulam o dinheiro público em benefício pessoal e em detrimento do atendimento de alguma necessidade coletiva, de algum retorno social do recurso público investido. A gravidade de tais atos fica mais evidente com a determinação do parágrafo único

do artigo 137, que proíbe o servidor demitido, com fundamento nos incisos I, IV, VIII, X e XI, do artigo 132, de retornar ao serviço público federal definitivamente (BRASIL, 1990).

A ausência ao serviço também é conduta que pode gerar demissão, desde que caracterize abandono de cargo ou inassiduidade habitual. A primeira figura é configurada quando o servidor, intencionalmente, se ausenta do serviço por mais de trinta dias consecutivos (artigo 138). A segunda, por sua vez, ocorre quando o servidor falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses (artigo 139) (BRASIL, 1990).

É mister frisar que a punição do servidor público infrator não ocorre de forma arbitrária, mas somente após processo disciplinar mediante a instauração de sindicância acusatória ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD), por força do artigo 143, instrumentos idôneos de que a Administração Pública dispõe para apurar supostas infrações cometidas pelo servidor no exercício de suas funções (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2019a).

O contato com o regime disciplinar estabelecido pela Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) em relação aos servidores públicos federais permite extrair noções sobre a conduta correta de um servidor, que representa a Administração Pública e seu relacionamento com a sociedade, devendo ele seguir regras de comportamento, manifestadas em deveres e proibições essenciais para o eficiente, regular e probóndamento do serviço público.

5.2.3 O Decreto nº 1.171/1994

O Decreto Federal nº 1.171/1994, de 22 de junho de 1994 (BRASIL, 1994), aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, que estende sua vigência sobre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta (artigo 2º) e constitui um plexo de normas que compila regras deontológicas, deveres e vedações ao servidor público. Porém, diferentemente, do caráter punitivo presente tanto na Lei Federal nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), quanto no regime disciplinar regido pela Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), o aludido Código de Ética possui caráter orientador, no sentido de guiar comportamentos, minimizar conflitos e estimular a conduta ética no serviço

público (GOMES, 2015). A pena máxima que o servidor pode obter diante de uma infração ao Código é a de censura (inciso XXII) (BRASIL, 1994).

Entretanto, a despeito do caráter precípua de orientação, a existência de um Código de Ética é necessária, conforme defende Rocha (1994), pois permite aprimorar e facilitar a aplicação do princípio da moralidade administrativa ao colocá-lo em normas e definir critérios objetivos de comportamento. Se o Código de Ética não assegura o pleno acatamento do princípio da moralidade, “é certo que a sua violação ficará mais facilmente identificável, e passível de desfazimento administrativo ou jurisdicional a conduta que o infrinja” (ROCHA, 1994, p. 231).

As normas do Código de Ética do servidor público federal traduzem as exigências da ordem moral e definem, de certa forma, o conteúdo do princípio da moralidade administrativa, conforme se pode inferir das regras deontológicas dispostas dos incisos I ao XIII (BRASIL, 1994).

Assim, o servidor público, no exercício da sua função pública, deve ser norteado pelos primados maiores da dignidade, decoro, zelo, eficácia e consciência dos princípios morais (inciso I). Tais valores também o devem conduzir fora do exercício do cargo (inciso I) e, até mesmo, em sua vida privada, visto que a função pública integra a vida particular de cada servidor público e suas atitudes pessoais podem desabonar sua reputação funcional (inciso VI) (BRASIL, 1994).

Com base nas lições de Hauriou (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016), o inciso II postula que o servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Quando estiver diante de uma decisão, “não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto” (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 94). Aqui se evidencia a assertiva de que nem tudo o que é legal é honesto, dado que a inscrição normativa deixa clara que a escolha entre o legal e o ilegal não inclui, necessariamente, o fator honestidade.

Outro aspecto importante é que o Código de Ética confirma a vinculação da moralidade administrativa ao interesse público, no inciso III, quando enuncia que ela “não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum” (BRASIL, 1994, III). A moralidade do ato administrativo é consolidada no equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, ou seja, o ato legal somente é igualmente moral se em consonância com a finalidade pública. O inciso IV reforça a integração que deve haver entre moralidade, legalidade e finalidade na

conduta do servidor, de modo que a moralidade administrativa deve ser elemento indissociável da aplicação da lei e da busca de sua finalidade. A moralidade não é opção, mas exigência a ser observada, obrigatoriamente, na conduta do servidor e funciona como contrapartida da remuneração que recebe, já que custeada pelos tributos pagos pela sociedade.

O Código de Ética enxerga o servidor público numa perspectiva de beneficiário do próprio serviço público que presta. Parece que quer inculcar no servidor a noção de que ao fazer seu trabalho da melhor maneira possível não beneficia somente a uma coletividade que não vê, mas também a si próprio, como integrante que é dessa coletividade. Esse é o teor do inciso V que prega “o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio” (BRASIL, 1994, V), pois o serviço prestado à comunidade é um acréscimo ao seu próprio bem-estar (BRASIL, 1994).

A moralidade administrativa ainda será concretizada por meio da publicidade dos atos administrativos – salvo as restrições legais – (inciso VII), da manifestação da verdade, ainda que “contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública” (BRASIL, 1994, VIII), da cortesia, boa vontade, cuidado e tempo dedicados ao serviço público (inciso IX). Este último inciso valoriza o bom atendimento ao público e a dedicação ao serviço, e afirma que tratar mal uma pessoa é lhe causar dano moral. Em outras palavras, destratar alguém fere a moralidade. O descuido com e a causa de dano ao patrimônio público são igualmente reprovados pelo Decreto em apreço (inciso IX) (BRASIL, 1994).

A ineficiência do servidor público atenta contra a ética (incisos X e XI), sendo caracterizada pelo atraso na prestação do serviço, na conduta negligente, no descaso e acúmulo de desvios. Tal comportamento é considerado imprudência no desempenho da função pública e coincide com a conduta de desídia, sujeita à demissão, prevista na Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 117, inciso XV (BRASIL, 1990). As ausências injustificadas do servidor ao seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público (inciso XII) e quando configuram abandono de cargo ou inassiduidade habitual podem ensejar demissão (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 132, II e III) (BRASIL, 1990).

O inciso XIV, do Código de Ética, se ocupa em prescrever os principais deveres do servidor público, dispostos da alínea a-v. Estão presentes os deveres relacionados ao trato com o público (alíneas b, e, g) e cuidado e conservação com o patrimônio público (alínea n), os quais exigem, no atendimento ao público, o cuidado, a cortesia,

a urbanidade, a disponibilidade, a atenção, o tratamento igualitário, sem qualquer espécie de preconceito ou discriminação e o zelo, limpeza e organização no ambiente de trabalho (BRASIL, 1994).

A eficiência no desempenho da função pública é fundamental e mais uma vez surge como obrigação do servidor público, destrinchada em várias alíneas (alíneas a, b, d, l, o, q, r) que moldam determinado tipo de comportamento (BRASIL, 1994). O servidor deve exercer suas atribuições com rapidez, segurança, perfeição e rendimento, evitando situações procrastinatórias ou qualquer outra espécie de atraso na prestação dos serviços, mantendo tudo sempre em boa ordem; não deve retardar qualquer prestação de contas; ser assíduo e frequente ao serviço; manter-se atualizado acerca das instruções, normas e legislações pertinentes à instituição onde atua; e, procurar o aperfeiçoamento profissional por meio de estudos que produzam a melhoria do exercício de suas funções.

Alguns deveres se destacam e merecem transcrição literal pela relação direta que possuem com a observância ao princípio da moralidade administrativa:

- c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor e a mais vantajosa para o bem comum;
- f) ter consciência de que seu trabalho é regido por princípios éticos que se materializam na adequada prestação dos serviços públicos;
- i) resistir a todas as pressões de superiores hierárquicos, de contratantes, interessados e outros que visem obter quaisquer favores, benesses ou vantagens indevidas em decorrência de ações imorais, ilegais ou a éticas e denunciá-las;
- m) comunicar imediatamente a seus superiores todo e qualquer ato ou fato contrário ao interesse público, exigindo as providências cabíveis;
- t) exercer com estrita moderação as prerrogativas funcionais que lhe sejam atribuídas, abstendo-se de fazê-lo contrariamente aos legítimos interesses dos usuários do serviço público e dos jurisdicionados administrativos;
- u) abster-se, de forma absoluta, de exercer sua função, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público, mesmo que observando as formalidades legais e não cometendo qualquer violação expressa à lei [...] (BRASIL, 1994, XIV).

Nota-se que os conceitos de moralidade administrativa, apresentados no capítulo anterior, estão patentes nestes dispositivos. Têm-se as noções de probidade, retidão, lealdade, justiça, integridade de caráter, impessoalidade, legalidade, abstenção ao abuso de poder, por meio do uso moderado das prerrogativas

funcionais, assim como pelo furtar-se ao desvio de finalidade, conduzindo-se, o servidor, de forma a sempre visar à realização do interesse público.

O inciso XV trata das vedações ao servidor público, da alínea a - p. Da análise do conteúdo das proibições impostas ao servidor, compreende-se que o Código de Ética quer evitar a obtenção, por parte do servidor, de benefícios, favorecimentos, atendimento de interesse pessoal ou vantagens indevidas, inclusive, financeira, para si mesmo ou para terceiro, em função de seu cargo, conforme dispõem as alíneas a, g, j, m (BRASIL, 1994):

- a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem;
- g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim;
- j) desviar servidor público para atendimento a interesse particular;
- m) fazer uso de informações privilegiadas obtidas no âmbito interno de seu serviço, em benefício próprio, de parentes, de amigos ou de terceiros [...] (BRASIL, 1994, XV).

Nas alíneas c, f, o, do Decreto em estudo protege a impessoalidade no serviço público (BRASIL, 1994):

- c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão;
- f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores [...] (BRASIL, 1994, XV).

A relação interpessoal e profissional do servidor com seus pares e a relação dele com o público estão abarcadas pelas vedações de modo que ao servidor é proibido prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de seus dependentes (alínea b), procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa (alínea d) ou iludir ou tentar iludir qualquer pessoa que necessite do atendimento em serviços públicos (alínea i) (BRASIL, 1994).

Ao servidor público é vedado, ainda, alterar ou deturpar o teor de documentos que deva encaminhar para providências (alínea h) e retirar da repartição pública, sem estar legalmente autorizado, qualquer documento, livro ou bem pertencente ao

patrimônio público (alínea I) (BRASIL, 1994). Tutela-se a integridade dos documentos públicos, bem como o patrimônio público, impedindo-se a apropriação indevida.

Finalmente, proíbe-se ao servidor público:

- e) deixar de utilizar os avanços técnicos e científicos ao seu alcance ou do seu conhecimento para atendimento do seu mister;
- n) apresentar-se embriagado no serviço ou fora dele habitualmente;
- o) dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana;
- p) exercer atividade profissional a ética ou ligar o seu nome a empreendimentos de cunho duvidoso (BRASIL, 1994, XV).

Quer dizer que o servidor não pode se recusar a utilizar a tecnologia a favor da melhoria do seu trabalho. Sempre que possível, o servidor deve se adaptar aos avanços tecnológicos disponibilizados pela instituição para aperfeiçoar a produção e eficiência da prestação do serviço público.

Outrossim, o servidor não pode apresentar-se embriagado no serviço, nem mesmo fora dele, de forma habitual. Esta exigência corrobora a orientação do inciso VI, que afirma que a função pública se integra na vida particular de cada servidor público e que os fatos e atos verificados na conduta do dia a dia em sua vida privada importam para a sua vida funcional. No mesmo sentido, estão as duas últimas alíneas que pretendem impedir qualquer vínculo ou ligação do servidor com instituições, atividade profissional ou empreendimentos inidôneos.

O Código de Ética, ao final, impõe que deve ser criada uma Comissão de Ética em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Denominadas de setoriais (GOMES, 2015), tais Comissões têm como fim orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, assim como informá-lo acerca de imputação ou procedimento suscetível de censura (inciso XVI), além de fazer aplicar as normas do estudado Decreto Federal nº 1.171/1994 (Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, inciso II) (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013).

Diante da exposição de seu conteúdo, pode-se dizer que o Código de Ética do servidor público federal se consolida como um documento central norteador de conduta, com o objetivo de conformar o comportamento do servidor aos padrões éticos. Embora de caráter menos impositivo que sugestivo, o Código guarda sua

importância na limitação comportamental do agente público. É verdade que, ensina Pinto (1960), há aqueles sujeitos que infringiram normas de conduta, apesar da existência de um código de ética, outros que, por razões diversas, jamais seriam capazes de qualquer transgressão, ainda que não existisse um código e “existe a grande maioria de homens que ordinariamente serão contidos por um código de ética, mas que também na ausência dele exercerão o poder de sua maneira” (PINTO, 1960, p. 67), acabando por cometer infração. Daí a necessidade de um Código de Ética e de sua efetiva aplicação.

5.2.4 O Decreto-Lei nº 2.848/1940

O Direito brasileiro lança proteção à moralidade administrativa também no âmbito penal ao dedicar o Título XI do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940) para versar sobre os crimes contra a Administração Pública (BRASIL, 1940). Tal previsão revela uma proteção especial, já que ao Direito Penal é reservada a tutela dos bens jurídicos mais importantes para a sociedade e que precisam de maior rigor no tratamento de sua infração, podendo ensejar a mais gravosa punição que é a pena privativa de liberdade. Segundo Tácito (1999, p. 04), na prescrição de crimes contra a Administração Pública, o bem jurídico tutelado pelo Direito Penal é “tanto a regularidade do serviço como a moralidade administrativa”. Assim, alguns crimes merecem consideração.

No artigo 317, tem-se a figura da corrupção passiva, consubstanciada no ato ilícito do servidor que recebe ou solicita, em razão da função, vantagem indevida ou no simples ato de aceitar a promessa desta vantagem para praticar ou deixar de praticar ato de ofício. É complementada pelo crime de corrupção ativa (artigo 333), praticado por particular no ato de oferecer ou prometer vantagem indevida ao servidor para que este venha a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Ainda que o ato de ofício praticado pelo servidor seja lícito, a percepção da vantagem tipifica o crime (BRASIL, 1940).

O ato de exigir – e não solicitar – vantagem indevida formaliza o crime de concussão (artigo 316). O crime de prevaricação resta configurado quando o agente público exerce irregularmente sua função, retardando ou deixando de praticar ato de ofício, ou ainda, praticando-o de forma contrária à lei com o fim de satisfazer interesse ou sentimento pessoal (artigo 319). A tolerância do superior com o servidor

subordinado faltoso, não o responsabilizando pela infração cometida ou não levando o fato ao conhecimento da autoridade competente concretiza o crime de condescendência criminosa (artigo 320) (BRASIL, 1940).

Se o servidor, valendo-se da qualidade de funcionário, patrocina interesse privado de outrem perante a administração pública comete o crime de advocacia administrativa (artigo 321). E caso o servidor se aproprie de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem posse em razão do cargo, praticará o crime de peculato, assim como o comete se desviar dinheiro, valor ou bem em proveito próprio ou alheio (artigo 312). Comete ato criminoso o servidor que emprega irregularmente verbas ou rendas públicas, dando-lhe aplicação diversa da estabelecida em lei (artigo 315). O abandono de cargo público também configura crime previsto no artigo 323. O agente que revelar ou facilitar a revelação de fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo pratica o crime de violação de sigilo funcional (artigo 325) (BRASIL, 1940).

Os crimes aqui citados são passíveis de serem punidos com detenção ou reclusão, ambas penas privativas de liberdade, evidenciando a gravidade das infrações funcionais cometidas. Por configurarem crimes contra a administração pública, além da sanção penal, o servidor que os praticar pode receber sanção administrativa de demissão, conforme inciso I, do artigo 132, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990). Ademais, identifica-se a coincidência de condutas previstas tanto como crimes no Código Penal, quanto como dever ou proibição na Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), como também na Lei Federal nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), de modo que o agente público infrator pode ser, concomitantemente, submetido à responsabilidade penal, administrativa e civil, conforme artigo 121, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990).

Além dos diplomas legais anteriormente tratados, o princípio da moralidade administrativa é, ainda, consagrado pela Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) e pela Lei Federal nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999). A primeira estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que inclui a Administração Pública direta e indireta. Em seu artigo 3º, prevê que a licitação deve ser processada e julgada em estrita conformidade, entre outros princípios, com os princípios da moralidade e da probidade administrativa. A Lei Federal nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999), por sua vez, institui normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração

Pública Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração (artigo 1º). Estabelece, em seu artigo 2º, que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da moralidade e acrescenta no parágrafo único, inciso IV, que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Ante o exposto, nota-se o vasto acervo jurídico dedicado à proteção e disciplina do princípio da moralidade administrativa. Significa haver um aplicado esforço em se ver efetivado o aludido princípio na realidade funcional das instituições públicas. Os já estudados diplomas legais juridicizam a moralidade (CAMMAROSANO, 2006), dotando-a de força jurídica e sancionando condutas que lhe sejam contrárias. A juridicização do princípio também tem o condão de transformar o seu conteúdo – que pela simples descrição constitucional de que os entes públicos devem obediência ao princípio da moralidade (BRASIL, 1988) pode parecer abstrato e vago – em norma plenamente aplicável, compondo uma dimensão concreta do princípio.

Certamente que os mesmos diplomas desempenham o papel fundamental de coerção junto ao agente público, devido à previsão de sanções diante de uma infração praticada, na tentativa de fazê-lo se enquadrar no comportamento ideal requerido àquele cujo comprometimento maior deve ser o de prover o interesse público. Entretanto, a função precípua dos normativos é apontar o caminho, traçar o padrão de comportamento para o servidor público segundo os ditames éticos. O objetivo não é tão somente punir o infrator, antes, quer-se “desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias” (MELLO, 2015, p. 872-873) e cumprir um papel pedagógico.

Porém, nenhuma efetividade terá uma regra escrita e formalizada numa legislação se não houver o acatamento e aplicação dedicada por parte de cada agente público. Apesar de necessária, a previsão de leis e a adoção de códigos de ética não têm sido suficientes para evitar desvios de conduta, como comprovam a abertura de inúmeros processos disciplinares e, até criminais, no âmbito da Administração Pública. Corroborando, neste sentido, Rocha (1994, p. 228), quando enuncia que a “promulgação da lei não é suficiente para transformar a sociedade; o que pode conduzir a esta transformação é a sua aplicação por todos os cidadãos”. É preciso, então, o engajamento e compromisso do servidor em observar a lei e a moral.

Ademais, para além da motivação em razão da força coativa da lei haja, por parte do servidor, o rechaçamento a qualquer comportamento imoral pelo fato de ele estar impelido e norteado pelos valores morais que perfazem e concretizam o princípio da moralidade, numa dimensão interna do agente que a lei é incapaz de alcançar, porque ele já decidiu agir de determinada forma, a correta, antes que a lei o dissesse o que tinha que fazer, pois o Direito somente se torna necessário, quando a moral não foi suficiente para moldar condutas.

6 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA UFRN

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte é uma instituição de ensino superior comprometida com a ética. É constatação lógica que se tem a partir da análise do conjunto normativo que rege sua constituição e funcionamento. Trata-se de uma instituição engajada em efetivar os valores morais inerentes ao princípio da moralidade administrativa.

Conforme o artigo 3º, inciso I, do seu Estatuto (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a), um dos instrumentos normativos que a rege (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a, artigo 2º, I), a UFRN possui a ética como um de seus princípios informadores, pelo qual deve zelar e fazer valer em qualquer atividade desenvolvida pela Universidade, enquanto instituição, bem como em qualquer ação ou omissão levada a efeito por aquele sujeito que lhe faça às vezes, o agente público. Percebe-se que os demais princípios dispostos no referido artigo 3º (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a), os quais devem embasar a ação da Universidade, contêm teor moral, e podem ser interpretados como desdobramentos do princípio basilar, já que o primeiro instituído, o da ética.

Podem ser citados como exemplos os princípios estabelecidos nos incisos VIII, XII e XIV, a saber, respectivamente, o da “democracia social, cultural, política e econômica, com o exercício da justiça e o bem-estar do ser humano”, o da “publicidade dos atos e das informações” e o da “prestação de contas acadêmica e financeira” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a, artigo 3º). Nestes, são consagrados valores como os da democracia, justiça, dignidade da pessoa humana, transparência no serviço público, responsabilidade social e econômica, todos de cunho eminentemente moral. Logo, se a Universidade deve observar tais princípios (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a, artigo 3º) no cumprimento de suas funções administrativas e no desenvolvimento de suas atividades, certo é que está em consonância com o dever de obediência ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Outrossim, a ética é um dos princípios previstos no Plano de Gestão da UFRN, estabelecendo-se como “valor universal do respeito aos direitos dos outros, da lisura no trato dos recursos públicos, da transparência dos atos administrativos e acadêmicos” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019a, p.

07), sendo um dos responsáveis por balizar todas as ações de gestão da Universidade para o quadriênio 2019-2023. Destaque-se que a ética se impõe como princípio norteador das ações da Universidade desde o primeiro Plano de Gestão, o qual abarcava o quadriênio 2011-2015 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2012a).

Não se pode olvidar que a ética é o fio condutor da “Missão Institucional” da UFRN, que se traduz na missão de “educar, produzir e disseminar o saber universal, preservar e difundir as artes e a cultura, e contribuir para o desenvolvimento humano, comprometendo-se com a justiça social, a sustentabilidade socioambiental, a democracia e a cidadania” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019a, p. 05), constituindo-se, ao mesmo tempo, o horizonte do agir ético institucional (DELA SÁVIA, 2019), isto é, o guia que vai orientar o andamento dos processos institucionais, bem como as demais ações dos agentes públicos e colaboradores que formam a comunidade universitária.

Importante destacar que a UFRN integra o Movimento Articulado de Combate à Corrupção do Rio Grande do Norte (MARCCO-RN), o qual se constitui em uma atuação conjunta de diversas entidades públicas e privadas, que se unem por meio de termo de compromisso de cooperação, com o fim maior de, como se percebe pela sua denominação, promover ações de enfrentamento à corrupção. Conforme o seu Regimento Interno, artigo 1º (MARCCO-RN, 2012), dentre os objetivos do MARCCO-RN, os principais consistem em:

- I - Aproximar instituições e órgãos públicos que têm, entre suas atribuições institucionais, a de atuar preventiva e repressivamente, no âmbito administrativo e judicial, em defesa da moralidade administrativa e do patrimônio públicos, bem como a de fiscalizar e a de investigar a regular aplicação do dinheiro público, a fim de que se possa, sobretudo, otimizar e acelerar as ações fiscalizatórias e investigativas e imprimir efetividade às ações judiciais de recomposição do patrimônio público e de aplicação das sanções legais aos agentes ímprobos, para tanto compartilhando informações, bancos de dados e prestando auxílio mútuo, respeitadas as suas esferas de competência;
- III - Conscientizar a sociedade sobre a gravidade das práticas de corrupção e os malefícios que os desvios de recursos públicos causam ao nosso País (fome, deficiência nos serviços essenciais como saúde, educação, assistência social etc.), mediante campanhas publicitárias, simpósios, fóruns, debates, entre outras formas de atuação;
- IV - Despertar a conscientização da importância do resgate da moralidade e da honestidade como valores essenciais na construção e consolidação de um verdadeiro Estado Democrático de Direito,

fomentando a organização da sociedade civil e dos cidadãos a buscar a efetivação de seus direitos fundamentais, municiando-os de instrumentos de fiscalização da aplicação dos recursos públicos e estimulando-os a levar ao conhecimento dos órgãos públicos as práticas irregulares da administração pública de que tiverem conhecimento;

VII – Discutir, entre si e com a sociedade local, as formas, a percepção e os mecanismos de monitoramento da corrupção no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, bem como formular planos estaduais de combate à corrupção, além de diretrizes e estratégias de prevenção e repressão a essas práticas ilícitas; [...]. (MARCCO-RN, 2012, artigo 1º).

Além dos documentos institucionais citados, a UFRN é pródiga em normativos que regem suas atividades e que acabam por se desdobrar em iniciativas que convergem para a consagração da moralidade administrativa em sua realidade institucional. Então, faz-se mister selecionar e apresentar alguns normativos que, por meio da regulamentação que exercem e de sua aplicação, buscam a efetividade do referido princípio na UFRN, tanto como princípio informativo do proceder administrativo, quanto orientador de condutas, no viés preventivo e corretivo.

6.1 O princípio da moralidade nos normativos da UFRN

6.1.1 O Regimento Geral da UFRN

Além do Estatuto, a UFRN rege-se pelos seguintes instrumentos normativos: o Regimento Geral (RG); o Regimento Interno da Reitoria; os Regimentos Internos dos Centros Acadêmicos e dos demais órgãos componentes de sua estrutura organizacional; e as demais normas emanadas dos Colegiados Superiores (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a, artigo 2º).

O Regimento Geral da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b), em seu capítulo VI, regulamenta o regime disciplinar do servidor, espelhando, em sua maior parte, a Lei Federal nº 8.112/1990, com a devida adaptação ao contexto universitário. Consoante o RG, o servidor docente ou técnico-administrativo que exercer irregularmente as suas atribuições, deixar de cumprir com os seus deveres e responsabilidades e incorrer nas proibições pertinentes ao seu cargo, emprego ou função pública poderá responder à sindicância ou processo administrativo disciplinar (artigo 196), no âmbito dos quais será apurada a suposta

irregularidade, de acordo com as diretrizes da Resolução nº 036/2016-CONSAD, de 28 de julho de 2016 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2016f). Sendo a irregularidade constatada e comprovada, o servidor infrator estará sujeito às seguintes penalidades disciplinares, conforme o artigo 200: I - advertência; II - suspensão; III - demissão; IV - cassação de aposentadoria; V - destituição de cargo em comissão; e VI - destituição de função comissionada, bem como não estará isento de responder também na esfera civil e criminal (artigo 194, parágrafo único), assim requeira a natureza da infração cometida.

Os artigos 198 e 199 prescrevem, respectivamente, os deveres do servidor e as condutas que lhe são proibidas, cujo conteúdo reproduz os artigos 116 e 117 da Lei Federal nº 8.112/1990, já estudada. Igualmente, o artigo 205, o qual prevê os atos punidos com demissão, equivale, com exceção do inciso XIII, ao artigo 132 da Lei Federal nº 8.112/1990.

Vale ressaltar que o Regimento Geral da UFRN vai se distinguir da mencionada Lei na disciplina da aplicação das penas de suspensão e demissão, na medida em que atribui pena de suspensão às condutas proibidas do artigo 199, do inciso IX ao XVIII, assim como pune com demissão a quebra dos deveres funcionais inscritos nos incisos IX e X do artigo 198. É o que se depreende da análise dos artigos 202 e 203 c/c artigo 205, inciso XIII:

Art. 202. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 199, incisos I a VIII, e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou outra norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Art. 203. A suspensão será aplicada em casos de reincidência das faltas punidas com advertência e de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade demissão, não podendo exceder a 90 (noventa) dias.

Art. 205. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

[...]

XIII – transgressão dos incisos IX e X do art. 198 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, artigos 202, 203 e 205).

Diferentemente do artigo 132, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), que prevê demissão ao servidor que praticar as condutas proibidas inscritas do inciso IX a XVI do art. 117, o RG penaliza a prática das mesmas condutas (artigo 199, incisos IX ao XVIII) com suspensão, visto que, em seu artigo 203,

estabelece: a “suspensão será aplicada em casos [...] de violação das demais proibições que não tipifiquem infração sujeita a penalidade de demissão” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, art. 203). Como o artigo 205 – o qual prevê as condutas passíveis de demissão – não inclui em seu rol as condutas dos incisos IX ao XVIII, do artigo 199, conclui-se que, de acordo com o RG, as seguintes infrações estarão sujeitas à pena de suspensão:

- IX – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
 - X – participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
 - 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;
 - XIII – aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
 - XIV – praticar usura sob qualquer de suas formas;
 - XV – proceder de forma desidiosa;
 - XVI – utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;
 - XVII – cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;
 - XVIII – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho; [...].
- (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, artigo 199).

Ademais, o artigo 205 alça à categoria de condutas do servidor passíveis de serem punidas com demissão os deveres funcionais que se encontram nos incisos IX e X do artigo 198, quais sejam, manter conduta compatível com a moralidade administrativa e ser assíduo e pontual ao serviço, respectivamente. Se por um lado, a moralidade administrativa, a assiduidade e pontualidade do servidor são elevadas a um grau de maior importância, já que sua transgressão é sancionada com uma pena mais severa, várias outras condutas são rebaixadas a um *status* de menor gravidade, uma vez que a sanção de demissão foi substituída pela de suspensão, conforme o Regimento Geral da UFRN.

O aparente destaque que a moralidade administrativa recebe do RG revela-se, na verdade, como uma falha técnica, sendo incongruente que condutas, de conteúdo moral e, notadamente, de teor grave (DANTAS, 2018), como, por exemplo, “receber

propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, artigo 199, XII), e assim consideradas pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), tenham sua gravidade abrandada, pela suavização da penalidade a ser aplicada. Além disso, pela hierarquia das normas, a Lei Federal prevalece e revoga qualquer disposição ao contrário (BRASIL, 1990, artigo 253), tornando sem efeito as disposições do RG que lhe forem discrepantes.

Embora essa discrepância entre a Lei Federal nº 8.112/1990 e o Regimento Geral da UFRN na disciplina das penalidades atribuídas às possíveis infrações cometidas pelo servidor não gere efeitos na prática institucional, fica a sugestão para que haja uma revisão e atualização do RG no sentido de torná-lo compatível com a referida Lei, sob pena daquele permanecer como letra morta, sem capacidade de produzir efeitos e de ser aplicado na UFRN.

Finalizada a apuração da infração administrativa pela sindicância ou processo administrativo disciplinar, sendo ela comprovada e havendo a Comissão (artigo 197) decidido pela aplicação de uma das penalidades disciplinares, estas serão aplicadas conforme o disposto no artigo 210 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b). As advertências serão aplicadas pelo Diretor do Centro ou de unidade administrativa e as demais penalidades – demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, suspensão e destituição de cargos ou função de confiança –, pelo Reitor (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, artigo 210). Este artigo adapta o artigo 141 da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) ao cenário universitário.

Em aplicação específica ao contexto universitário, o regime disciplinar instituído pelo Regimento Geral da UFRN também abarca o corpo discente, devendo este, igualmente, apresentar comportamento conforme os ditames da moralidade. Portanto, o aluno que praticar alguma falta administrativa estará sujeito às seguintes sanções disciplinares: I - advertência; II - repreensão; III - suspensão; e IV – exclusão (artigo 213), após responder à sindicância ou ao processo administrativo disciplinar discente (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2016f). As faltas cometidas pelo corpo discente passíveis de sanção estão elencadas no artigo 214 e são elas:

I - improbidade na execução de atos ou trabalhos escolares;

- II - inutilização de avisos ou editais fixados pela administração ou retirada, sem prévia permissão da autoridade competente, de objeto ou documento existente em qualquer dependência da Universidade;
- III - dano material ao patrimônio da Universidade;
- IV - perturbação ao andamento normal dos trabalhos escolares ou administrativos;
- V - ofensa de qualquer natureza ou agressão a outro discente ou servidor da Universidade, no recinto de qualquer unidade escolar ou administrativa;
- VI - desacato a membro da direção da unidade escolar, do corpo docente, ou às autoridades máximas da Universidade;
- VII - prática de atos incompatíveis com o decoro ou a dignidade da vida universitária (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, artigo 214).

As faltas consideradas mais graves são as que constam do inciso IV ao VII, pois, por força do § 3º, do artigo 214, podem resultar em suspensão, de 1 (um) até 120 (cento e vinte) dias, ou em exclusão, segundo a gravidade do ato cometido, os antecedentes do estudante e a hierarquia da pessoa ofendida. Se a pena a ser aplicada for suspensão por mais de 08 (oito) dias ou exclusão, será obrigatória a abertura de processo administrativo disciplinar discente (artigo 216, § 2º), o qual deverá ser concluído no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis somente por mais 30 (trinta) dias (artigo 216, § 4º) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b).

Estas são as normas do RG da UFRN que dizem respeito à disciplina do comportamento do servidor público. Ressalte-se a importância da revisão e atualização do regimento com o fim de manter a coerência face à legislação federal, assim como evitar conflitos jurídicos e erros técnicos por parte da Comissão designada para apuração dos fatos relacionados a possíveis transgressões disciplinares.

6.1.2 O Programa de Capacitação e Qualificação dos servidores da UFRN

Cumprindo o objetivo do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2019 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010a) de aperfeiçoar a gestão universitária por meio de uma política de gestão de pessoas que se dará mediante a qualificação acadêmica e administrativa, em todos os níveis, com foco na capacitação dos recursos humanos, como também observando o artigo 177 do Regimento Geral da UFRN, que assim reza:

Art. 177 - A Universidade deve promover o aperfeiçoamento de seus servidores capacitando-os de modo a permitir seu desenvolvimento e qualificação, objetivando a melhoria dos serviços prestados e promoção funcional. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b, artigo 177).

A UFRN instituiu, por intermédio da Resolução nº 025/2017-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017p), o Programa de Capacitação e Qualificação (PCQ) dos servidores da Universidade com o fim de promover, por meio da oferta de uma formação continuada e capacitação permanente, o desenvolvimento de competências individuais, possibilitando o crescimento pessoal e profissional de seus servidores, bem como, paralelamente, propiciando o aperfeiçoamento da eficiência, eficácia e qualidade da prestação dos serviços públicos ofertados à sociedade (artigo 3º). Além de promover o desenvolvimento integral e permanente do servidor, contribui, igualmente, para o alcance dos objetivos institucionais.

O PCQ oferta, regular e continuamente, atividades de capacitação e qualificação aos servidores da UFRN. Entre as ações desenvolvidas pelo PCQ, estão os programas específicos, que são constituídos para atender necessidades formativas específicas ou destinadas a um público-alvo delimitado e estratégico (artigo 2º, IX). Destaca-se o Programa de Integração ao Serviço Público voltado especificamente para os servidores técnico-administrativos ingressantes na UFRN, cuja participação é compulsória para o servidor em seu primeiro ano de exercício na UFRN, constituindo o certificado de participação no programa documento obrigatório para homologação do seu estágio probatório (artigo 55).

Dessa forma, o servidor público ingressante na Universidade deve cumprir as trilhas de aprendizagem inicial dos técnico-administrativos – uma das etapas que constitui o Programa de Integração ao Serviço Público –, tendo que contabilizar uma carga horária de no mínimo 90h. As trilhas são compostas por um bloco de cursos de capacitação que permitem ao servidor ingressante o contato com um conjunto de conhecimentos que contribuirá para o aperfeiçoamento do seu desempenho funcional, além do aprimoramento pessoal.

Esta ação da Universidade é, portanto, fundamental para o início da carreira do servidor público, como também é uma forma de aplicar o princípio da moralidade administrativa, tendo em vista que, entre os cursos ofertados, compõem a lista de cursos obrigatórios, os seguintes: “Ética no Serviço Público”; “Legislação aplicada a

Gestão de Pessoas”; e “Processo Administrativo na UFRN” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2016b).

O curso “Ética no Serviço Público” pretende expor noções de ética aos servidores a partir do seguinte conteúdo programático: introdução ao estudo da ética; ética teórica e ética prática; a ética no serviço público; noção do significado de ser servidor público; os poderes e deveres administrativos e seu caráter ético; deveres e proibições relacionados ao conteúdo ético previstos na Lei 8.112/90; ética profissional; o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto Federal nº 1.171/1994); o conteúdo ético dos atos administrativos normativos da UFRN; Caso Prático de desvio ético; Comissão de Ética; e formas de realizar consultas e denúncias de atitudes antiéticas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019b)¹.

No curso de “Legislação aplicada a Gestão de Pessoas”, por sua vez, o servidor entrará em contato com assuntos relacionados ao contexto da Administração Pública, tais como o conceito de Administração Pública; os princípios constitucionais expressos da Administração Pública e os aspectos práticos; o regime jurídico dos servidores públicos; os direitos e vantagens do servidor; a seguridade social do servidor; e o regime disciplinar dos servidores públicos, abordando temas como os deveres e proibições e a responsabilidade do servidor público (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020c)².

Por fim, o curso “Processo Administrativo na UFRN” abordará temas gerais relacionados ao processo administrativo na Administração Pública. Conforme o conteúdo programático do curso (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020d)³, o servidor terá a oportunidade de conhecer um pouco mais sobre a Lei Federal nº 8.112/1990; a Lei Federal nº 9.784/1999, mediante a qual terá contato com assuntos como os princípios do processo administrativo, os direitos e deveres do administrado, fases do processo administrativo, recursos e revisão do processo

¹ Proposta de ação de capacitação EAD/Trilhas do curso de ‘Ética do Serviço Público’ disponibilizada via e-mail pela equipe da Divisão de Capacitação e Educação Profissional (capacitacao@reitoria.ufrn.br) no dia 17 de setembro de 2020.

² Proposta de ação de capacitação EAD/Trilhas do curso de ‘Legislação aplicada a Gestão de Pessoas’ disponibilizada via e-mail pela equipe da Divisão de Capacitação e Educação Profissional (capacitacao@reitoria.ufrn.br) no dia 17 de setembro de 2020.

³ Proposta de ação de capacitação EAD/Trilhas do curso de ‘Processo Administrativo na UFRN’ disponibilizada via e-mail pela equipe da Divisão de Capacitação e Educação Profissional (capacitacao@reitoria.ufrn.br) no dia 17 de setembro de 2020.

administrativo; e, por fim, terá acesso a noções básicas de processo administrativo disciplinar, entre outros conteúdos.

De cunho educativo, o PCQ é instrumento estratégico na indução do desenvolvimento institucional da UFRN. Por meio dos cursos oferecidos aos servidores, em especial dos anteriormente citados, pretende difundir conhecimento sobre aspectos éticos a fim de promover a cultura da paz e a consciência ética no ambiente institucional (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017p), além de incentivar a consolidação de “padrões éticos de comportamento” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2012b, p. 12) e de construir uma instituição formada por agente éticos, comprometidos com o fiel e correto cumprimento das suas atribuições (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019b). Dessa forma, a “competência ética” é desenvolvida e estabelecida, requerendo do servidor uma atuação de “forma ética, responsável, transparente, impessoal e democrática em relação ao trabalho realizado no ambiente organizacional” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017p, p. 14).

6.1.3 O Programa de integridade da UFRN

Um dos princípios da governança pública e um dos pilares fundamentais para o exercício da boa governança na administração pública federal, conforme o Decreto Federal nº 9.203/2017, artigos 3º, inciso II e 5º, inciso I, alínea a (BRASIL, 2017a), a integridade emerge como uma das principais facetas do princípio constitucional da moralidade administrativa, atribuindo-lhe concretude na realidade institucional da UFRN.

Tendo como uma de suas diretrizes fixadas no Decreto Federal nº 9.203/2017, artigo 4º, inciso V (BRASIL, 2017a), fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos no exercício de suas funções e atribuições, a política de governança pública da administração pública federal veio exigir, por força do artigo 19, do Decreto Federal nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), que as entidades autárquicas instituíssem o programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção.

Em observância ao mandamento do aludido Decreto, a UFRN, mediante a Resolução nº 059/2018-CONSAD, em 29 de novembro de 2018, instituiu o Programa de Integridade da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h), o qual envolve a criação e organização de uma estrutura complexa que tem como desiderato implementar medidas institucionais para preservação e promoção da integridade, em apoio à boa administração.

Por meio do Comitê de Integridade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h, artigo 1º) e das demais unidades institucionais que compõem a estrutura da gestão de integridade, a Universidade deve desenvolver ações de prevenção a atos de corrupção, fraudes, irregularidades, condutas ilegais e antiéticas, bem como combatê-los e puni-los, quando da sua ocorrência (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h, artigo 3º). Com o fim de instrumentalizar as ações do programa de integridade, a Universidade também aprovou o Plano de Integridade da UFRN, por intermédio da Resolução nº 060/2018-CONSAD, de 29 de novembro de 2018 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c).

De acordo com o artigo 4º, da Resolução nº 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h), o Programa de Integridade está estruturado em quatro eixos de ação, a saber: I – comprometimento e apoio da alta administração; II – gerenciamento de riscos associados à integridade; III – monitoramento e atualização periódica; e IV – existência de Comitê de Integridade. Trata-se da estratégia de enfrentamento a possíveis infrações e desvios, com foco na prevenção.

O comprometimento e apoio da alta administração, segundo o artigo 5º, da Resolução nº 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h), deve se manifestar por meio de elevados padrões de gestão, ética e conduta, bem como em estratégias e ações para disseminação da cultura de integridade na Universidade. A alta administração tem a missão de apoiar o programa de integridade, divulgando-o, alertando sobre sua importância, incentivando sua adoção por toda a comunidade universitária e solicitando desta o comprometimento com a integridade. Além disso, a alta administração deve ser referência para toda a Universidade e seus atores na adoção de uma postura ética exemplar.

O monitoramento e a atualização periódica do Programa de Integridade são uma estratégia de caráter contínuo que possui o objetivo de acompanhar e avaliar a

execução do plano de integridade, pensar ações de melhoria e manutenção, analisar os resultados alcançados e aferir sua efetividade dentro da Universidade. São efetuados pelo Comitê de integridade em conjunto com outras unidades de gestão de integridade, elencadas no artigo 10 da Resolução nº 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h), a saber: Pró-reitoria de Gestão de Pessoas; Pró-reitoria de Planejamento e Coordenação Geral; Pró-reitoria de Administração; Secretaria de Gestão de Projetos; Ouvidoria; e Setor de Procedimentos Disciplinares. Consoante o Plano de Integridade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c), o Comitê segue um cronograma de reuniões trimestral e anual para realizar a avaliação sobre a execução das medidas de integridade na Universidade.

O Comitê de integridade foi criado pela Resolução nº 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h) para atuar como unidade responsável pela gestão do Programa de Integridade da Universidade e tem, como finalidade, implementar o Plano de Integridade por meio do acompanhamento de medidas institucionais de prevenção e combate a fraudes e corrupção (artigo 11). Entre as principais competências do Comitê de integridade, dispostas no artigo 12, da Resolução nº 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h), estão a disseminação de informações sobre o programa de integridade; o planejamento e execução de ações de treinamento relacionadas ao plano de integridade; a identificação de vulnerabilidades à integridade nos trabalhos desenvolvidos pela Universidade e a proposição de medidas para sua mitigação; e a proposição de medidas de prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

Designado pelo Reitor, o Comitê de integridade da UFRN é composto por um representante indicado de cada uma das unidades de gestão que irão atuar, cada qual, em uma área de enfrentamento a possível ato lesivo à integridade. O Quadro 2, elaborado com base no artigo 13 da Resolução nº 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h), traz as unidades, cujos representantes constituem o Comitê, e as respectivas áreas de responsabilidade quanto à gestão da integridade.

Quadro 2 – Composição do Comitê de integridade da UFRN e as respectivas áreas de atuação

Unidades de gestão da integridade	Áreas de responsabilização
Pró-reitoria de Gestão de Pessoas	Nepotismo e conflito de interesses.
Pró-reitoria de Administração	Responsabilização de entes privados e acesso à informação.
Pró-reitoria de Planejamento e Coordenação Geral	Transparência ativa e planejamento estratégico.
Setor de procedimentos disciplinares	Sindicâncias e processos administrativos disciplinares.
Secretaria de Gestão de Projetos	Gestão de riscos para integridade.
Ouvidoria	Tratamento de denúncias.
Reitoria	Atuação permanente na gestão do Programa de Integridade.

Fonte: Resolução nº 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h).

Ademais, conforme previsão do artigo 15 da Resolução 059/2018-CONSAD (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h), as ações do Comitê de integridade da UFRN contam com o apoio de outras áreas institucionais para gerir o Programa de Integridade, quais sejam, a auditoria interna, a comissão de ética e a procuradoria jurídica.

A auditoria interna, entre outras funções, é responsável por prestar consultoria que venha a subsidiar as decisões do Comitê, assim como desenvolver ações de prevenção, detecção e investigação de fraudes praticadas por agentes públicos ou privados envolvendo a utilização de recursos públicos (artigo 16). A comissão de ética, além de promover a ética no âmbito da UFRN, orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público, está incumbida de apurar desvios de conduta ética dos servidores da Universidade (artigo 17). Por fim, de acordo com o artigo 18, à procuradoria jurídica cabe dirimir questões jurídicas controversas para subsidiar as decisões do Comitê acerca da gestão da integridade.

O último dos quatro eixos de ação do Programa de Integridade da UFRN é o concernente ao gerenciamento de riscos associados à integridade. O risco à integridade irá se manifestar por meio de “qualquer evento relacionado à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta, que possa comprometer os valores éticos da Universidade e a realização de seus objetivos” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c, p. 17).

Sob a responsabilidade da Secretaria de Gestão de Projetos, o gerenciamento de riscos à integridade consiste na adoção de controles internos que visam a reduzir

riscos de corrupção e fraudes, bem como de condutas ilegais e antiéticas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h, artigo 7º). Pretende, igualmente, aumentar a capacidade de detecção da ocorrência de irregularidades e promover sua remediação, de modo a manter a segurança necessária no ambiente institucional, inibindo riscos à integridade que possam comprometer a ética organizacional, bem como a realização da missão e dos objetivos institucionais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h).

Segundo o Plano de Integridade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c), as principais subcategorias de risco à integridade já identificadas pelo Comitê e demais unidades de gestão consistem em: i) conduta profissional inadequada; ii) ameaças a imparcialidade e a autonomia técnica; iii) uso indevido de autoridade; iv) nepotismo; v) conflito de interesses; uso indevido ou manipulação de dados e informações; vi) desvio de pessoal ou de recursos materiais. Vale ressaltar que o Plano de Integridade da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c) apresenta a descrição de cada uma destas condutas, de maneira que facilita a identificação de possíveis irregularidades que venham ocorrer e representa afronta à integridade e, conseqüentemente, à moralidade administrativa. Com base no Plano de integridade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c), as condutas que configurem risco à integridade serão descritas na sequência.

A conduta profissional do servidor público é considerada inadequada quando ele deixa de realizar suas atribuições com “profissionalismo, honestidade, imparcialidade, responsabilidade, seriedade, eficiência, qualidade e/ou urbanidade” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c, p. 21). A autonomia técnica e a imparcialidade são ameaçadas quando o servidor se deixa influenciar por pressões internas ou externas e passa a agir de modo parcial, ferindo, sobretudo, o princípio da impessoalidade.

O uso indevido da autoridade resta configurado quando, por meio do abuso de poder e com o intuito de atender a interesse particular em detrimento do interesse público, a autoridade atenta contra os direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional do servidor, ou contra a honra ou patrimônio de pessoa física ou jurídica. Da mesma forma, a autoridade é usada de modo indevido quando o ato administrativo praticado é motivado por capricho, maldade, perseguição, vingança ou qualquer outra motivação incompatível com o princípio da moralidade administrativa.

O servidor que exerça função de autoridade, não pode, ainda, dispensar arbitrariamente um trabalho de caráter relevante ou obrigar servidor, hierarquicamente a ele subordinado, a executar algum serviço que não está previsto entre suas atribuições ou, até mesmo, obrigá-lo a deixar de fazer o que está previsto, sob pena de estar usando indevidamente a autoridade de que foi legalmente investido.

O nepotismo ocorre quando, o servidor público da UFRN, ocupante de cargo em comissão ou função de confiança, vale-se de sua posição de poder e efetua a nomeação, designação, contratação ou alocação de algum familiar seu, para exercer cargo em comissão, função de confiança ou prestar serviços na UFRN, favorecendo-o. Neste contexto, é considerado familiar, de acordo com o Decreto Federal nº 7.203/2010, artigo 2º, inciso III (BRASIL, 2010), o cônjuge, o companheiro ou o parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau. Na UFRN, o assunto é regulamentado pela Portaria nº 749/10-R, de 07 de julho de 2010 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010b), a qual estabelece procedimentos para impedir casos de nepotismo, bem como detectar eventuais ocorrências.

O conflito de interesses, nos termos da Lei Federal nº 12.813/2013, artigo 3º, inciso I, é “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” (BRASIL, 2013, artigo 3º, I). Caracteriza-se, em outras palavras, pelo benefício em prol de interesses privados de pessoas físicas ou jurídicas, advindo de ato praticado pelo servidor público, que alcança tal benefício em razão do cargo público que ocupa. Dessa forma, se o servidor exerce atividades incompatíveis com as atribuições do cargo, ou atua como intermediário de interesses privados na UFRN ou em qualquer outra entidade da administração pública, bem como concede favores ou privilégios ilegais a pessoa jurídica da qual ele ou algum familiar seu participe, ou, ainda, se o servidor público recebe presente ou vantagens de pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão a ser tomada pelo servidor ou colegiado do qual participe, tipificado está o conflito de interesses.

Nesse sentido, a divulgação ou uso de informação privilegiada, em benefício próprio ou de terceiros, a disseminação intencional de informações ou dados incorretos ou incompletos, a inserção ou facilitação de inserção de dados falsos em sistemas informatizados, para atender interesses privados, a permissão de acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações da UFRN, a restrição de

publicidade ou acesso a dados ou informações, salvo os protegidos por sigilo, e o extravio ou inutilização de dados e informações, visando a interesse próprio ou de terceiros são atos que consubstanciam o risco do uso indevido ou manipulação de dados e informações.

Por fim, o risco de desvio de pessoal ou de recursos materiais ocorre quando o servidor público utiliza em obra ou serviço particular bens ou materiais pertencentes ou à disposição de entidades públicas, como também se aproveita do trabalho de pessoal dessas entidades – servidores públicos, empregados ou terceiros contratados – para fins particulares ou para desempenhar atribuição que seja sua ou de seu subordinado.

Diante dos riscos à integridade identificados no âmbito da UFRN, o Comitê de integridade, no desempenho da gestão de riscos, pensou e desenvolveu ações para prevenir a concretização de tais riscos, com a implementação de algumas medidas de tratamento de riscos à integridade em andamento e outras previstas para serem implantadas até novembro de 2020 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c). No Quadro 3, pode-se verificar as principais medidas de tratamento pensadas para prevenir riscos à integridade na Universidade e a unidade de gestão responsável por desenvolvê-las.

Quadro 3 – Principais medidas de tratamento de riscos à integridade e respectivas unidades de gestão responsáveis

Unidade de gestão responsável	Medidas de Tratamento
Comissão de Ética; e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Ações de sensibilização voltadas à prevenção de condutas antiéticas para os colaboradores da UFRN.
Comissão de Ética	Construção do Código de Conduta dos Servidores Técnicos, Docentes e Discentes.
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Adoção de postura proativa para identificação de temas específicos com vistas a fomentar a capacitação interna.
Secretaria de Gestão de Projetos; e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Implantação da Base de Conhecimento em Gestão de Processos e Riscos da UFRN.
Comissão de Ética; Secretaria de Gestão de Projetos; e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Mapeamento e divulgação dos Canais de Denúncia e de fluxos dos processos da Ouvidoria, Acesso a Informação, Comissão de Ética e Processos Administrativos.
Secretaria de Gestão de Projetos; Pró-Reitoria de Administração; Ouvidoria;	Redesenho e implementação do fluxo de processos de acesso a informação.

Comitê de Transparência	
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Curso Inicial de Gestores (CIG).
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Exigência de declaração de parentesco no momento da posse para cargos em comissão, funções de confiança, terceirizados ou estagiários.
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas; e Secretaria de Gestão de Projetos	Incorporação do Comitê de Integridade nos Fluxos de Ouvidoria, Acesso a Informação, Comitê de Ética e Processos Administrativos como mitigação de conflitos em casos específicos.
Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Avaliação dos gestores pelo corpo técnico a ele subordinado.
Pró-Reitoria de Administração	Discutir e implementar medidas de prevenção ao nepotismo, conflito de interesse e desvio ético nas relações com agentes privados, terceirizados ou estagiários.
Secretaria de Gestão de Projetos; Gabinete da Reitoria; e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Formalização do setor de procedimentos disciplinares no Regimento Interno da Reitoria.

Fonte: Plano de Integridade da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018c, p. 18).

A observação das medidas de tratamento aplicadas aos riscos à integridade permite compreender que a prevenção dos riscos na UFRN perpassa por três eixos centrais, quais sejam, o trabalho de sensibilização da comunidade universitária acerca da importância da ética, o que compreenderia também a criação e divulgação de um Código de Conduta; ações voltadas para o treinamento e capacitação dos servidores e gestores sobre assuntos sensíveis dessa temática; e o fortalecimento do canal de comunicação e do acesso a informações. Porém, como visto, as ações para tratamento de riscos à integridade não se reduzem a estas, exigindo uma ação conjunta, articulada e engajada de diferentes setores da Universidade.

Pelo exposto, nota-se que a integridade é valor central na gestão da UFRN, além de essencial para a concretização do princípio da moralidade em sua realidade institucional. A normatização e a consequente instituição de um programa de integridade revelam o compromisso da Universidade com a proteção e prevalência dos princípios éticos dentro das ações de seus servidores públicos, a começar pela alta administração, sem deixar de lado a pretensão de alcançar toda a comunidade universitária e demais atores sociais que se relacionam com ela. Enfim, o programa de integridade ao tecer uma linha de combate, com priorização da prevenção, a atos

fraudulentos, corruptos e desvios de conduta contribui na formação de uma Administração Pública íntegra e proativa na moralização do serviço público.

6.1.4 O Código de Conduta dos agentes públicos e estudantes da UFRN

A Resolução nº 025/2019-CONSUNI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e), de 11 de dezembro de 2019, aprovou o Código de Conduta dos agentes públicos e estudantes da UFRN, tendo como base o Decreto Federal nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal) (BRASIL, 1994) e o princípio da integridade, vindo estabelecer, de maneira mais específica ao âmbito universitário, padrões de conduta para orientar sobre as normas gerais de comportamento ético dos agentes públicos e estudantes da UFRN.

O Código de Conduta da UFRN, de acordo com seu artigo 1º, tem como objetivos fortalecer a imagem institucional da Universidade; criar um ambiente adequado ao convívio social; promover a prática e a conscientização de princípios de conduta; servir de instrumento referencial de apoio à decisão ética cotidiana; e fortalecer o caráter ético (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e, artigo 1º). Possui amplo alcance, devendo-se submeter às suas normas, docentes – efetivos, substitutos, visitantes e voluntários –, servidores técnico-administrativos, funcionários terceirizados e estudantes regulares ou com vínculo de aluno especial. Vale dizer que, até mesmo servidores em gozo de licença ou em período de afastamento, devem obediência ao mencionado Código (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e, artigo 2º).

A partir da vigência do referido Código, ou seja, desde dezembro de 2019, os agentes públicos, funcionários terceirizados e estudantes que ingressarem para prestar serviços ou estudar na UFRN deverão, como condição prévia de admissão, firmar termo de compromisso pessoal com a Universidade e com a comunidade universitária, assumindo o compromisso de defender os valores constantes no Código em todos os assuntos e instâncias acadêmicas da Universidade (artigo 5º).

Como cabe a todo Código de Conduta, o da UFRN preconiza os direitos garantidos, os deveres a serem observados e cumpridos e as vedações aos comportamentos intoleráveis, construindo, por meio das normas, orientações acerca do padrão de conduta que deve ser adotado por cada membro da comunidade

universitária. O Código incorpora muito do conteúdo já apresentado relativo à Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) e ao Decreto Federal nº 1.171/1994 (BRASIL, 1994), prescrevendo, ademais, normas específicas destinadas às diferentes categorias dos membros da Universidade. Há prescrições acerca dos deveres exclusivos dos docentes, dos deveres e proibições relativas aos agentes públicos investidos em cargos de direção, bem como aos membros de conselhos superiores, regras de conduta direcionadas aos prestadores de serviços terceirizados e há, igualmente, uma seção (Título IV) que regulamenta os direitos, deveres e vedações concernentes aos estudantes. Entretanto, opta-se por não detalhar as normas relativas aos estudantes, uma vez que o presente trabalho tem como foco o comportamento dos agentes públicos.

O primeiro dever estabelecido para todos os membros da comunidade universitária é o de desenvolver suas atividades sem preconceitos de qualquer natureza e quaisquer outras formas de discriminação. Da mesma forma, consoante o artigo 7º, todos devem pautar sua conduta em preceitos éticos, colaborando para uma boa convivência social e observando princípios e valores como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, honestidade, discrição, transparência, urbanidade, decoro, boa-fé, isonomia, inclusão social, solidariedade, pluralismo de ideias, liberdade de cátedra, prevalência dos direitos humanos, sustentabilidade, garantia de padrão de qualidade e valorização dos profissionais de ensino e técnicos administrativos em educação, entre outros.

Aos servidores docentes e técnico-administrativos é garantido o direito de ser tratado com dignidade, cuidado e respeito pelas autoridades e por seus pares, o que inclui um tratamento isento de qualquer espécie de discriminação, bem como de qualquer dificuldade que possa obstaculizar o exercício dos seus direitos e o cumprimento de suas obrigações. Os referidos agentes públicos também possuem direito de acesso a um ambiente de trabalho adequado, sendo asseguradas aos docentes a autonomia e a liberdade de cátedra, como direitos primários, que se traduzem na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (artigo 7º, V). Além disso, em caso de o agente público da UFRN estar envolvido em alguma apuração de infração administrativa, a ele é garantido o direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório nos inquéritos administrativos e nos processos disciplinares. Por fim, sem prejuízo de outros direitos assegurados pelas

legislações em vigor, o Código de Conduta da UFRN garante aos servidores o direito de poder votar e ser votado nos pleitos eletivos da UFRN.

No tocante aos deveres gerais a serem observados e cumpridos, os agentes públicos – docentes e técnico-administrativos –, assim como os funcionários prestadores de serviços terceirizados da UFRN têm a obrigação de desempenhar suas atribuições com eficiência, impessoalidade, probidade, retidão, lealdade, justiça, cortesia, urbanidade, disponibilidade, atenção, zelo, segurança, assiduidade e frequência, respeito aos usuários, aos colegas de trabalho e aos superiores hierárquicos, comportamento que deve continuar fora da repartição pública, durante viagens institucionais, a fim de preservar a imagem da Universidade, pela qual devem zelar. Imprescindível também a manifestação de zelo e cuidado pelo local de trabalho, promovendo sua manutenção, limpeza e ordem, cuidado que deve se estender sobre o patrimônio público da Universidade, material e imaterial, contribuindo para sua proteção e preservação, inclusive, com o uso eficiente dos recursos públicos colocados sob sua guarda e administração, evitando, sobretudo, tomar para si, como se seu fosse, o que é público.

Constitui, outrossim, dever atinente aos servidores e terceirizados, o de sobrepor o interesse público ao privado em suas ações, no desenvolvimento de seus serviços. O alcance do bem comum é o norte que deve guiá-los na tomada de decisões. Por isso, não devem se submeter a qualquer pressão de superiores hierárquicos ou outros interessados que pretendam obter favores ou vantagens indevidas por meio de ações imorais ou ilegais. Antes, devem denunciá-los às autoridades competentes. Devem, igualmente, abster-se, em absoluto, de exercer suas atividades com finalidade estranha ao interesse público, ainda que a ação não transgrida expressamente a lei. Neste mandamento (artigo 10, XXV e artigo 30, XVIII), que visa a impedir o desvio de finalidade, está consagrada a ideia de que nem tudo o que é legal é honesto, traço maior de distinção entre a moralidade e a legalidade, provando a autonomia da primeira em relação à segunda, e retomando a importância de a moralidade acompanhar toda e qualquer conduta do servidor público e de todos os mais que prestam o serviço público.

As vedações que o Código de Conduta da UFRN impõe aos seus agentes públicos e funcionários terceirizados já foram apresentados, em sua maior parte, em capítulo anterior, pois encontram previsões equivalentes no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (BRASIL, 1994),

como também na Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990). Entretanto, algumas proibições podem ser citadas em razão de serem originalmente previstas pelo Código da UFRN. Assim, além das proibições postas pelas legislações vigentes, aos agentes públicos e terceirizados da UFRN, de acordo com os artigos 13 e 31 do aludido Código (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e), é vedado:

Art. 13. É vedado aos servidores docentes e técnico-administrativos: [...]

V – utilizar qualquer forma de violência física, verbal, psicológica ou moral em qualquer atividade dentro e fora da UFRN;

VI – motivar, incentivar ou participar de situações que possam gerar humilhação, constrangimento, discriminação ou qualquer forma de violação à dignidade da pessoa humana no âmbito da UFRN e/ou nas redes sociais e em quaisquer mídias, afetando a esfera subjetiva da UFRN;

VII – ofender, caluniar, difamar, ter atitude preconceituosa ou discriminatória no âmbito da UFRN ou nas redes sociais e em quaisquer mídias, afetando a esfera subjetiva da UFRN; [...]. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e, artigo 13) [...]

Art. 31. É vedado aos prestadores de serviços na UFRN: [...]

IV – utilizar qualquer forma de violência física, verbal, psicológica ou moral em qualquer atividade dentro e fora da UFRN;

V – motivar, incentivar ou participar de situações que possam gerar humilhação, constrangimento, discriminação ou qualquer forma de violação à dignidade da pessoa humana no âmbito da UFRN e/ou nas redes sociais e em quaisquer mídias, afetando a esfera subjetiva da UFRN;

VI – ofender, caluniar, difamar, ter atitude preconceituosa ou discriminatória no âmbito da UFRN ou nas redes sociais e em quaisquer mídias, afetando a esfera subjetiva da UFRN; [...]. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e, artigo 31) [...].

Em relação apenas aos agentes públicos, acrescem-se as seguintes vedações:

XIV - omitir, inutilizar ou falsificar informações relevantes em formulários ou outros documentos oficiais;

XX - reproduzir, utilizar ou copiar, total ou parcialmente, escritos, trabalhos, ideias e quaisquer outros produtos acadêmicos sem a devida referência de autoria;

XXI - autorizar ou ser conivente que um trabalho científico, artístico, técnico, ou de qualquer natureza, seja alterado e divulgado como seu ou de outrem que não o próprio autor;

XXII - adulterar ou falsificar dados acadêmicos e científicos [...]. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e, artigo 13).

A previsão de tais proibições quer impedir que situações de violência, em qualquer de suas formas, como também de humilhação, discriminação e preconceito sejam praticadas por servidores ou colaboradores vinculados à UFRN, tanto em seu ambiente interno, quanto fora dela. Observe-se que comportamentos ofensivos, abusivos, ultrajantes, vis, que imponham situações vexatórias a outras pessoas, não são tolerados, inclusive, em redes sociais e quaisquer mídias. A proteção da dignidade da pessoa humana, da moralidade e da própria imagem institucional da UFRN ultrapassa os limites do *Campus*, devendo os sujeitos que se utilizam do espaço virtual da internet assumirem responsabilidades quanto ao que expressa e, quando pertinente, sofrerem as devidas consequências por seus atos antiéticos.

No que tange às vedações circunscritas aos agentes públicos, tem-se o objetivo de proteção à integridade dos documentos oficiais e dados acadêmicos e científicos contra a inutilização, adulteração, falsificação e, até mesmo, a reprodução sem referência à autoria. Neste caso, a Universidade se compromete com o combate ao plágio, isto é, à “apropriação de qualquer tipo de produção artística, literária, comercial ou científica, apresentada ou assinada como sua, configurando uma apropriação indébita de autoria” (OLIVEIRA, 2016, p. 15).

O artigo 11 do Código de Conduta da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e) prescreve os deveres que são inerentes à função docente, que devem ser observados, exclusivamente, pelos professores da instituição. Assim, entre outros deveres, os docentes devem contribuir para melhoria das condições do ensino, da pesquisa e da extensão na UFRN; zelar pelo desempenho ético e o bom conceito da sua profissão; estar sensível às necessidades e condições dos estudantes, de modo a adequar sua metodologia de ensino, mas sem perder de vista os objetivos do curso e a busca por atingir o nível desejado de qualidade; não permitir que divergências pessoais ou ideológicas interfiram no exercício do ensino e da avaliação do estudante; utilizar adequadamente os recursos de qualquer natureza, que estejam sob sua gestão, disponibilizados pela UFRN e pelas instituições de fomento; e dirigir-se ao outro de forma respeitosa dentro e fora da sala de aula.

Quando o docente estiver atuando na condição de perito, auditor, consultor ou assessor, lhe é exigida uma atuação isenta e, rigorosamente, dentro dos limites de sua competência. No caso de estar participando de comissões examinadoras e avaliadoras de concursos públicos, editais de seleção de estudantes para cursos de

pós-graduação e editais de seleção de bolsistas, deve declarar, de ofício, posição de impedimento ou suspeição com quaisquer candidatos, bem como deve respeitar os direitos fundamentais destes candidatos, estando proibido, ao docente, suscitar questões atinentes à vida privada, convicção filosófica ou política, crença religiosa, intimidade, honra ou imagem dos mesmos.

Outrossim, é dispensado ao exercício de determinados cargos na Universidade pelos agentes públicos um cuidado especial do Código, visto que preconiza deveres e proibições específicos àqueles que ocupam cargos de direção e de membros de conselhos superiores, cujas funções de autoridade, investidas de poder decisório, exigem comportamentos exemplares e de maior repercussão ética.

Nota-se que, da conduta dos agentes públicos investidos em cargo de direção, no relacionamento com o público e com a imprensa, é exigida preocupação com a preservação da imagem da instituição, afinal, seus atos e opiniões expressadas são manifestações enquanto representantes do ente estatal. Vê-se a orientação do Código de Conduta para que o agente zele para que a emissão de opiniões pessoais, em qualquer situação, inclusive, nas mídias e redes sociais, não traga prejuízo à imagem institucional da UFRN. A comunicação e a prestação de informações são pontos que também requerem atenção do agente em cargo de direção. O Código demanda que o agente se expresse de forma clara, assertiva, usando de linguagem adequada ao contexto, inclusive coloquial, se a situação assim exigir. O intento é que informações confiáveis sejam repassadas aos cidadãos e por eles compreendidas, garantindo, assim, o cumprimento do direito à informação.

Os agentes devem, ainda, atuar com profissionalismo, impessoalidade, transparência, agilidade, presteza, qualidade, urbanidade, respeito, equilíbrio, isenção, de modo a abster-se de práticas desleais e ilegais ou quaisquer outras que possam comprometer sua dignidade profissional ou desabonar sua imagem pública. O agente público assume a responsabilidade, junto à sociedade, de contribuir para a construção de uma consciência cidadã, portanto, sua conduta deve ser de respeito aos valores, às necessidades e às boas práticas da comunidade.

Em cada atividade desenvolvida pelo agente em cargo de direção, seja de fiscalização, correicional, análise de processos administrativos, contratação de bens e serviços, dele requer-se, de modo geral, que aja de forma objetiva, técnica, imparcial, diligente, tempestiva, isonômica, moderada, cordial, com a fiel aplicação da

legislação vigente, sem ceder a interferências ou pressões de qualquer ordem, sem favorecimento ou prejuízo parcial a qualquer envolvido.

No que concerne aos membros dos conselhos superiores da UFRN, tem-se que devem atuar com impessoalidade, imparcialidade, equilíbrio e isenção na emissão de pareceres e votos dados na decisão dos colegiados superiores a respeito de matérias submetidas ao seu julgamento, tendo também o cuidado de não manifestar opiniões pessoais. Devem buscar clareza, objetividade, harmonização e simplificação na elaboração de atos normativos, de forma a facilitar seu entendimento e aplicação, assim como devem zelar pelo cumprimento de tais normas. Devem zelar, também, pelas informações a que teve acesso em função de sua atividade, guardando o devido sigilo de acordo com a lei.

As proibições dirigidas aos agentes públicos em cargos de direção e aos membros dos conselhos superiores são equivalentes e consistem nas seguintes vedações: exercer suas atividades, poder ou autoridade com finalidade estranha ao interesse público; aceitar, solicitar ou receber quaisquer tipos de vantagens financeiras ou não, bens em forma de presentes ou brindes, qualquer espécie de favores para si, familiares ou qualquer pessoa, que possam exercer influência no cumprimento de sua missão ou em suas decisões na UFRN; disponibilizar informações que beneficiem particulares em detrimento do interesse público, ou permitam a burla às tutelas e aos controles administrativos ou, ainda, apresentem risco à imagem da instituição, como também repassar a terceiros informações privilegiadas; e divulgar ou publicar, em nome próprio e de forma alheia ao interesse institucional ou sem autorização, informações produzidas no exercício de suas atividades.

A competência para apuração das condutas que possam configurar violação ao Código será da Comissão de Ética da UFRN ou do Comitê de Integridade, nos termos dos seus Regulamentos Internos (artigo 46). Como é sabido, os agentes públicos que violarem normas disciplinares previstas nas leis, decretos e regulamentos internos da instituição, praticando infração administrativa, poderão responder a processo disciplinar e se sujeitar a penalidades administrativas, como advertência, suspensão e demissão, entre outras, o que está previsto, inclusive, no próprio Código de Conduta da UFRN, em seu artigo 14.

No entanto, o Código em apreço apresenta uma alternativa à instauração de um procedimento disciplinar, a saber, a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nos casos em que a infração administrativa cometida pelo agente

público for considerada de menor potencial ofensivo (artigo 15). É assim considerada, conforme o artigo 16 do Código (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e), a conduta punível com advertência, nos termos do art. 129 da Lei nº Federal 8.112/1990 (BRASIL, 1990), ou com penalidade similar, prevista em lei ou regulamento interno.

Conforme o artigo 2º, da Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017, da Controladoria-Geral da União (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2019b), por intermédio do TAC, cuja proposta para sua celebração poderá ser feita de ofício ou a pedido do interessado, o agente público interessado assume a responsabilidade pela irregularidade a que deu causa e compromete-se a ajustar sua conduta e a observar os deveres e proibições previstos na legislação vigente (BRASIL, 2017c).

Em outras palavras, o TAC propõe ao agente infrator a oportunidade de reconhecer o erro cometido, o qual implicou em uma infração administrativa, responsabilizar-se pelo fato e assumir o compromisso de cumprir as obrigações descritas no termo dentro do prazo previsto, que não pode ultrapassar dois anos (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2019b, artigo 7º). O TAC se mostra uma alternativa vantajosa tanto para o infrator como para a instituição, visto que, entre outros benefícios, economiza o tempo de todos os envolvidos numa comissão investigativa/acusatória, bem como evita o desgaste ocasionado por um processo disciplinar e o peso de uma penalidade, ainda que branda, sobre o agente infrator, além de que, um acordo para ajuste de conduta, melhor se coaduna com a essência da ética, a qual prefere, antes, a mudança espontânea de comportamento ao fardo da punição.

Independentemente das penas administrativas já citadas e de outras previstas nas demais legislações, o agente público ainda está passível de sofrer penalidades disciplinares na área ética que, segundo o artigo 17 do Código, são a censura ética e o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional – ACPP (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019e). Conforme artigo 2º, inciso XV, do seu regimento interno (COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011), a aplicação da censura ética é de competência da Comissão de Ética da UFRN e terá vez caso a conclusão do Processo de Apuração Ética seja pela culpabilidade do agente público investigado, de acordo com o artigo 30, §1º, da Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008 (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013).

A cópia da decisão definitiva que resulta em penalidade ética ao agente público deverá ser encaminhada à unidade de gestão de pessoal da instituição para se fazer constar nos assentamentos funcionais do agente, para fins exclusivamente éticos, tendo seu registro cancelado após o decurso do prazo de três anos (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013). Consoante o artigo 13, parágrafo único, do regimento interno da CE/UFRN (COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011), a decisão final, contendo nome e identificação do agente público, também deverá ser remetida à Comissão de Ética Pública do Poder Executivo Federal para formação de banco de dados de sanções, para fins de consulta pelos órgãos ou entidades da administração pública federal, em casos de nomeação para cargo em comissão ou de alta relevância pública.

Desde que o agente público não tenha descumprido o disposto no inciso XV (vedações ao servidor público), do Decreto Federal nº 1.171/1994 (BRASIL, 1994), a Comissão de Ética da UFRN poderá lavrar o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional (ACPP), em sede de Procedimento Preliminar, que o susta pelo período de até dois anos. Caso o ACPP seja devidamente cumprido pelo agente, durante o período determinado, o Procedimento Preliminar de Apuração do desvio ético é arquivado. Essas são as informações constantes do artigo 23 da Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008 (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013). Porém, nada impede que, ao final do Processo de Apuração Ética que enseje aplicação de penalidade, seja lavrado o ACPP de forma cumulativa com a censura ética e outras medidas a cargo da Comissão, conforme previsão do artigo 30, §1º (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013).

Estas são as principais informações que podem ser extraídas do Código de Conduta da UFRN. Recentemente publicado (dezembro de 2019), surge para satisfazer um dos objetivos do Programa de Integridade – o de ser uma das medidas de tratamento de risco à integridade –, que vem somar esforços como um importante instrumento de orientação de comportamento na prestação do serviço público e, concomitantemente, de enfrentamento a práticas ilegais e antiéticas. O papel instrutor de um Código de Conduta reforça a esfera preventiva frente à prática de desvios éticos, sem, no entanto, deixar de reprimir por meio da previsão e aplicação das penalidades pertinentes.

Entre os regulamentos apresentados, nota-se a atualidade deles. É possível afirmar que, nos últimos anos, a UFRN tem implementado iniciativas que buscam

efetivar o princípio da moralidade administrativa em sua realidade institucional através de ações recentes, envolvendo um plexo de unidades administrativas e atores diversos, que somam e convergem para a construção de um ambiente organizacional apegado aos preceitos éticos e a consolidação de uma UFRN proba, ética e eficiente. Não se pode olvidar que na base de tais conquistas está cada pessoa que forma a comunidade universitária, sobretudo os seus servidores, o que torna a conduta ética de cada um fator fundamental para a manutenção, preservação e propagação da eticidade.

6.2 A quebra do princípio da moralidade administrativa: uma breve exposição acerca dos desvios de conduta na UFRN

A moralidade é o fenômeno perene e continuado, manifestando-se em cada conduta expressada pelo servidor público. Deste modo, identificar sua violação numa instituição de grande dimensão como a UFRN, por vezes, somente é possível quando alguma conduta é qualificada como supostamente irregular e alvo de investigação por uma sindicância ou PAD, ou denunciada por meio de uma manifestação na Ouvidoria ou ainda levada ao conhecimento da Comissão de Ética da UFRN, por exemplo.

Tomando como referência os processos disciplinares que, quando devidamente tramitados e julgados, resultam em punição, conclui-se que sua origem se dá a partir de alguma conduta irregular praticada pelo agente público da UFRN. Diante disso, é possível enxergá-los como um indicativo de fragilidade moral que atinge os servidores da Universidade. Ora, se a moralidade prescreve certos tipos de comportamento e se o agente, ao invés de optar por uma conduta imoral ou violadora da legislação, conduz-se conforme a moral, é certo que tal escolha poderia implicar em minimização da prática de irregularidades e, conseqüentemente, em diminuição da abertura de processos disciplinares, ou qualquer outra consequência correicional.

A UFRN, além do corpo normativo pertinente apresentado em tópico anterior, possui um sistema de correção estruturado para lidar com possíveis desvios de conduta praticados por seus servidores. Integram esse sistema correicional o Setor de Procedimentos Disciplinares e as Comissões Disciplinares designadas pela autoridade competente, conforme artigo 149, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) e artigo 197, do Regimento Geral da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b); a Ouvidoria da UFRN; a Comissão de Ética; a

Comissão de Mediação das Relações de Trabalho; a Pró-reitoria de Gestão de Pessoas; além de contar com a supervisão externa da Controladoria Geral da União (DANTAS, 2018).

Para o conhecimento das competências, funções e funcionamento de cada setor, remete-se o leitor à Dissertação “Análise e diagnóstico dos processos administrativos disciplinares e a atuação dos demais órgãos de controle e correição na Universidade Federal do Rio Grande do Norte”, de autoria de Dantas (2018), a qual trata com aprofundamento sobre a temática em questão.

A despeito da organização normativa e estrutural da Universidade para o enfrentamento a condutas antiéticas e práticas ilícitas, a constatação que se tem é que estas continuam a ocorrer com frequência no âmbito da UFRN, como se depreende a partir dos dados registrados e disponibilizados pelos setores citados. Passa-se, então, a exposição de dados relacionados a desvios de conduta, percorrendo-se os setores do sistema de correição da UFRN.

6.2.1 Processos Disciplinares

No tocante aos processos disciplinares, a partir dos dados apresentados nos Relatórios de Gestão da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b, 2015b, 2016d, 2016e, 2017o, 2019d) e extraídos do Painel Correição em Dados da CGU⁴, com recorte do ano de 2013 a 2020⁵, considerando os processos de sindicância e PAD tramitados no ano de referência, é possível traçar um panorama histórico da evolução quantitativa dos processos disciplinares no âmbito da Universidade, conforme se observa na Tabela 1.

⁴ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

⁵ Levantamento de dados realizado até a data de 29 de setembro de 2020.

Tabela 1 - Quantidade de processos disciplinares tramitados e julgados na UFRN no ano de referência (2013 a 2020)

Processos	Ano								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Sindicância	39	32	34	35	47	41	39	22	
PAD	70	56	54	61	72	90	38	20	
Total (Tramitados)	109	88	88	96	119	131	77	42	
Total (Julgados)	87	53	60	65	68	85	46	24	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Gestão da UFRN de 2013 a 2018 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b, 2015b, 2016d, 2016e, 2017o, 2019d) e em dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU⁶.

Considerando apenas os processos disciplinares instaurados nos anos de referência, ao excluir os processos tramitados que tiveram sua origem em exercícios anteriores, tem-se a quantidade de processos instaurados por ano, de 2013 a 2020⁷, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Quantidade de processos disciplinares instaurados e tramitados no ano de referência (2013 a 2020)

Quantidade de processos disciplinares	Ano								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
	71	38	59	63	85	82	47	18	

Fonte: Elaborada pela autora com base nos Relatórios de Gestão da UFRN de 2013 a 2018 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b, 2015b, 2016d, 2016e, 2017o, 2019d), em Dantas (2018) e em dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU⁸.

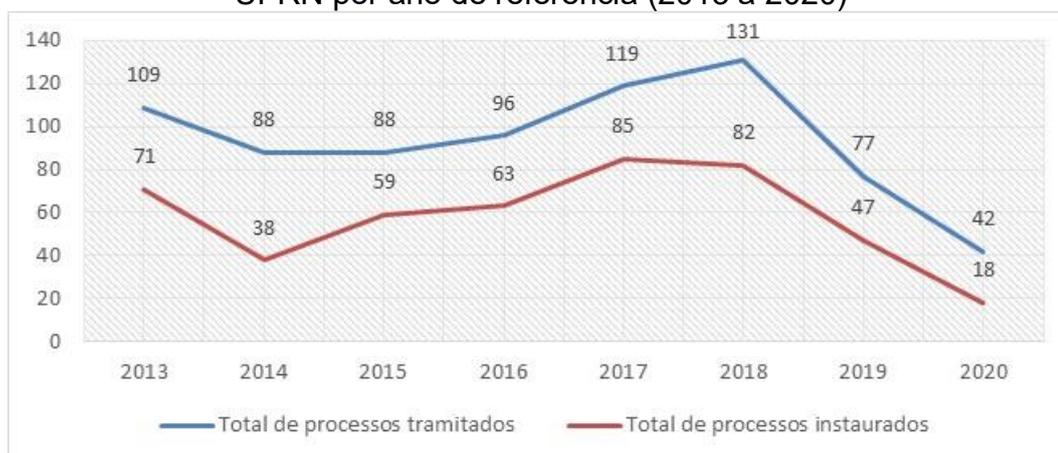
O Gráfico 1, gerado a partir das Tabelas 1 e 2, traz uma expressão visual da variação quantitativa dos processos disciplinares instaurados e tramitados na UFRN dentro do recorte temporal de 2013 a 2020.

⁶ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

⁷ Levantamento de dados realizado até a data de 29 de setembro de 2020.

⁸ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

Gráfico 1 – Quantidade de processos disciplinares instaurados e tramitados na UFRN por ano de referência (2013 a 2020)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Gestão da UFRN de 2013 a 2018 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b, 2015b, 2016d, 2016e, 2017o, 2019d), em Dantas (2018) e em dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU⁹.

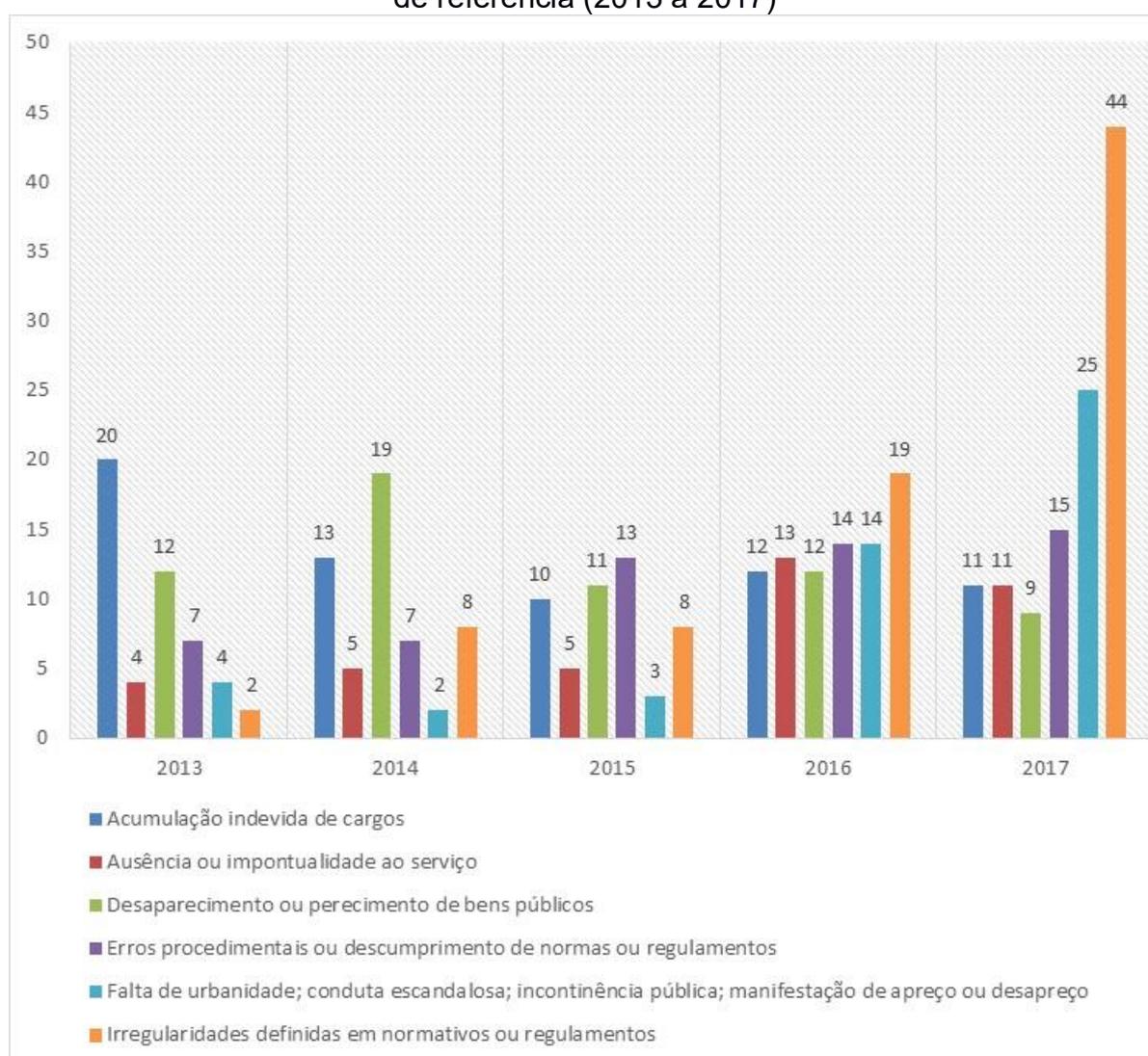
A observação do Gráfico 1 permite concluir que, a quantidade de processos disciplinares tramitados, ao longo do tempo, se manteve elevada, numa média acima de 70 em todos os anos entre 2013 e 2019, apresentando um crescimento significativo entre 2016 e 2018, com posterior redução em 2019 e 2020. Da mesma forma, pode-se perceber, com exceção dos anos de 2014 e 2020, que a média de processos abertos a cada ano ultrapassou o número de 40, o que revela que são mais de 40 casos de possíveis irregularidades investigadas por ano na UFRN.

Embora se saiba que, da quantidade de processos instaurados e tramitados, por diversas razões – como, por exemplo, ausência ou insuficiência de provas –, poucos resultem em aplicação efetiva de penalidade disciplinar, ainda assim, a causa que lhes dão origem é a suposta prática de irregularidade pelo servidor, o que está diretamente relacionada a um comportamento inadequado por ele no serviço público e que exige investigação, movimentando, conseqüentemente, a máquina pública no sentido de despender força de trabalho, tempo e recursos em Comissões disciplinares investigatórias. Em termos monetários, segundo pesquisa realizada por Dantas (2018), um processo disciplinar pode custar cerca de 65 mil reais ao erário, guardadas as devidas variações de custo que podem haver nas diferentes realidades do setor público brasileiro.

⁹ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

Prosseguindo no estudo dos processos disciplinares, faz-se mister conhecer, ao longo dos anos, os motivos mais recorrentes que ensejaram a instauração de tais processos. Vale esclarecer que não se vai apresentar todas as causas dos processos a cada ano, mas se preferiu se restringir às principais causas por ano de referência, ou seja, as ocorrências mais frequentes de 2013 a 2020¹⁰. O Gráfico 2 cumpre esse papel, evidenciando, no lapso temporal de 2013 a 2017, as principais ocorrências que foram objeto de apuração pelas sindicâncias e PADs instaurados na UFRN.

Gráfico 2 - Objetos de apuração de processos disciplinares mais frequentes por ano de referência (2013 a 2017)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos Relatórios de Gestão da UFRN de 2013 a 2017 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014b, 2015b, 2016d, 2016e, 2017o) e em Dantas (2018).

¹⁰ Levantamento de dados realizado até a data de 29 de setembro de 2020.

Em 2013, as principais causas que motivaram a instauração de processos disciplinares se concentraram em acúmulo indevido de cargos públicos e desaparecimento ou perecimento de bens públicos. Ao revisitar a dissertação de Melo (2015), a qual empreendeu um estudo sobre o processo administrativo disciplinar na UFRN, realizando um diagnóstico sobre os PADs instaurados e concluídos no ano de 2013, que envolviam servidores docentes e técnicos administrativos, observou-se que a autora já constataram que, no referido ano, a causa mais frequente para a instauração de PAD havia sido a acumulação de cargos públicos, que é vedada, conforme dicção do artigo 118, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990). Dentro de um universo de 29 PADs instaurados e concluídos em 2013, estudados pela autora (MELO, 2015), 76% tiveram como motivo ensejador de sua instauração o acúmulo indevido de cargos públicos. Melo (2015, p. 62) pontuou que o acúmulo de cargos estava relacionado “aos profissionais da área da saúde com jornada de trabalho fora da UFRN”, concluindo que esses profissionais, por possuírem flexibilidade em assumir plantões ou cargos com horário corrido, acabavam por contribuir “para o não cumprimento da carga horária exigida pela UFRN”.

O desaparecimento ou perecimento de bens públicos aparece como principal motivo de instauração de processos disciplinares no ano de 2014, seguido do acúmulo indevido de cargos públicos, o qual se mantém como causa significativa da abertura de processos, numa quantidade de pelo menos 10 por ano, de 2015 a 2017. Ademais, em busca realizada nos Boletins de Serviço da UFRN (BS), foi possível identificar que a acumulação indevida de cargos foi fundamento legal para aplicação da penalidade de suspensão como resultado de três PADs em 2014 e de um PAD em 2016, conforme BS nº 68, 116 e 123/2014 e BS nº 33/2016 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014d, 2014e, 2014f, 2016c).

Em 2015, erros procedimentais ou descumprimento de normas e regulamentos emergem como razão de maior instauração de processos, seguida do desaparecimento ou perecimento de bens públicos e da acumulação indevida de cargos. A violação do dever ínsito no artigo 116, inciso III, da Lei Federal nº 8.112/1990, isto é, o de “observar as normas legais e regulamentares” (BRASIL, 1990, artigo 116, III), consistiu, em conjunto com outros dispositivos, em justificativa legal para a aplicação das penalidades de advertência e de suspensão, conforme se vê, respectivamente, nas Portarias abaixo reproduzidas.

Portaria nº 713/15-R, de 20 de abril de 2015.

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 210, inciso I do Regimento Geral da UFRN, combinado com o artigo 116, I, III, IV, IX e X, e artigos 130 e 131, ambos da Lei nº 8.112, de 11.12.90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], RESOLVE

Aplicar penalidade disciplinar de advertência, a XXXXXX, XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, do Quadro de Pessoal da Universidade, lotada na XXXXXX, consoante o artigo 116, I, III, combinado com o artigo 121, ambos da Lei 8.112/90, observando-se o disposto no artigo 26 da Lei 9784/99, e em conformidade com o artigo 127, I, da Lei nº 8.112/90. [...]. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015d, p. 04, destaques do autor).

Portaria nº 669/15-R, de 13 de abril de 2015.

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 210, inciso I do Regimento Geral da UFRN, combinado com o artigo 116, I, III, IV, IX e X, e artigos 130 e 131, ambos da Lei nº 8.112, de 11.12.90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], RESOLVE

Aplicar a penalidade disciplinar de 30 (trinta) dias de suspensão, ao XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, do Quadro Pessoal da Universidade, lotado no Departamento de XXXXXX, com base no artigo 3º, inciso II, da Lei nº 9.784/99. [...]. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2015c, p. 14, destaques do autor).

Ainda tecendo comentários acerca do Gráfico 2, verifica-se que, nos anos de 2016 e 2017, os três principais objetos de apuração que deram causa a uma maior quantidade de abertura de processos disciplinares variaram entre erros procedimentais ou descumprimento de normas e regulamentos; falta de urbanidade, conduta escandalosa, incontinência pública, manifestação de apreço ou despreço; e irregularidades definidas em normativos ou regulamentos. Desperta a atenção o elevado número de processos cuja infração apurada por sindicância ou PAD se classifica na categoria de “falta de urbanidade, conduta escandalosa, incontinência pública, manifestação de apreço ou despreço”. Isso significa que existe alguma falha no comportamento do servidor público no seu ambiente de trabalho no que tange ao seu relacionamento interpessoal com os colegas, ou quiçá, no relacionamento com o público externo. Neste caso, de um modo geral, o dever de urbanidade foi quebrado, isto é, o dever de se comportar adequadamente num ambiente em que se vive e se relaciona com outras pessoas, agindo com boas maneiras, cortesia e afabilidade social (DANTAS, 2019). A urbanidade é importante e útil, uma vez que visa a

evitar conflitos supérfluos e, como saldo positivo, construir um ambiente amigável que viabiliza a cooperação, a identificação com o meio ambiente de trabalho, como fator de gratificação individual e coletiva, contribuindo para o incremento da produtividade. (DANTAS, 2019, p. 148).

Para ilustrar, seguem casos em que a falta de urbanidade (Regimento Geral da UFRN, artigo 198, XI) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002b) e a conduta escandalosa na repartição (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 132, V) (BRASIL, 1990) motivaram a aplicação de penalidades disciplinares.

Portaria nº 058/17-CCSA, de 24 de agosto de 2017.

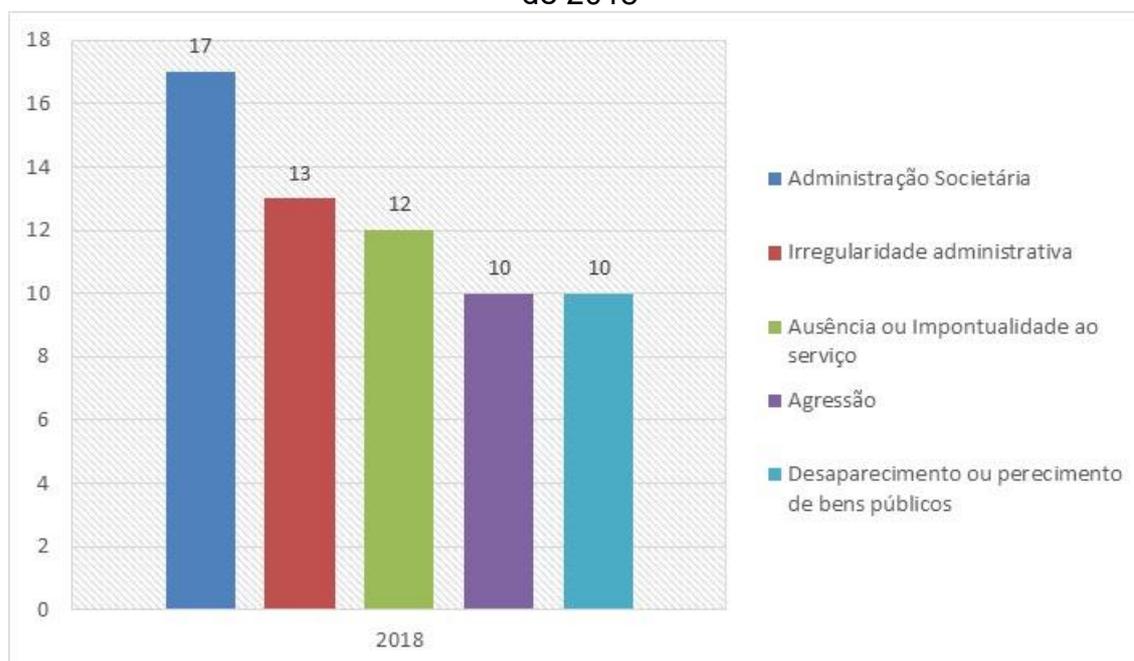
A Diretora do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN no uso de suas atribuições legais e estatutárias, que lhe confere a Portaria nº1.314/2015, de 08 de julho de 2015, considerando a decisão [...], fundamentada no Relatório Conclusivo Comissão de Sindicância designada pela Direção [...], considerando os teores do art. 198, XI, e artigo 202 do Regimento Geral da UFRN e de acordo com o disposto no artigo 127, I a III, e artigo 132 incisos I a VII, da Lei 8112/90, conforme dispõe o artigo 11 da Lei 8745, de 9/12/1993; RESOLVE Aplicar a penalidade de ADVERTÊNCIA ao XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, do Departamento XXXXXX. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017k, p. 32, destaques do autor).

Portaria nº 2.600/17-R, de 28 de novembro de 2017.

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 210, inciso I do Regimento Geral da UFRN, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], RESOLVE Aplicar a penalidade disciplinar de 90 (noventa) dias de suspensão, ao XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, do Quadro Pessoal da Universidade, lotado no Departamento XXXXXX, do Centro de Educação, de acordo com o que dispõe no art. 132, V, da lei 8.112/90. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017n, p. 18, destaques do autor).

No que se refere às ocorrências investigadas nos anos de 2018, 2019 e 2020, optou-se por trazer as informações em gráficos separados, uma vez que houve variação entre as cinco principais causas de instauração de processos disciplinares em relação aos anos anteriores. O Gráfico 3 representa o ano de 2018.

Gráfico 3 - Objetos de apuração de processos disciplinares mais frequentes no ano de 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Gestão da UFRN de 2018 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019d).

Assim, no ano de 2018, a conduta proibida no artigo 117, inciso X, da Lei Federal nº 8.112/1990 – “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, artigo 117, X) – foi a mais frequente causa de instauração de processos disciplinares, seguida da conduta classificada como “irregularidade administrativa”. Há também uma quantidade significativa de processos instaurados para investigar possíveis atos de agressão. Infere-se, portanto, que o relacionamento interpessoal do servidor público da UFRN é ponto sensível quando se trata de preservar a moralidade administrativa, posto que pode se considerar a agressão também como uma ofensa ao dever de urbanidade anteriormente mencionado.

Não se pode deixar passar despercebido que as ações relacionadas ao desaparecimento ou perecimento de bens públicos constituíram uma das principais razões para apuração por meio dos processos disciplinares em cada ano, de 2013 a 2018. Quer dizer que os deveres relacionados ao zelo pela economia do material e a conservação do patrimônio público, ou a proibição de retirar, sem prévia anuência da autoridade competente, qualquer objeto da repartição, ou, ainda, a de valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, correspondentes, respectivamente

aos artigos 116, inciso VII, e 117, incisos II e IX, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), foram inobservados. Como exemplo, pode-se citar a Portaria nº 062/2017-CCS, de 20 de setembro de 2017, que constituiu uma comissão de sindicância para apurar o desaparecimento de equipamentos de informática, consoante publicação no BS nº 178/2017.

Portaria nº 062/17-CCS, de 20 de setembro de 2017.

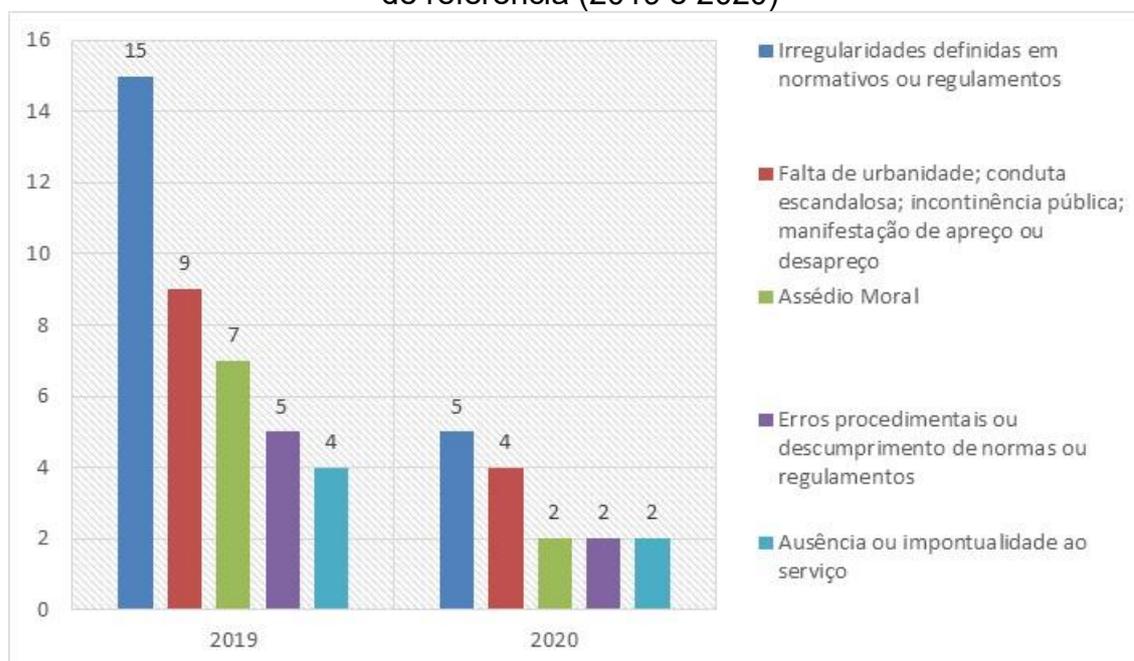
O Diretor do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Rio Grande do Norte, no uso das atribuições legais e estatutárias que lhe confere a Portaria nº 1062/2015-R, de 09 de junho de 2015; considerando o que dispõe o art. 194 do Regimento Geral da UFRN; RESOLVE

Constituir Comissão de Sindicância composta por XXXXXX, Professor Associado, XXXXXX, Professor Adjunto e XXXXXX, Sanitarista, mat. XXXXXX, para sob a presidência do primeiro, apurar o desaparecimento de equipamentos de informática (TABLETS) localizado na Base de Pesquisa de Saúde Coletiva do Departamento de Saúde Coletiva do Centro de Ciências da Saúde. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017i, p. 24, destaques do autor).

No Gráfico 4, encontram-se os objetos de apuração mais frequentes dos processos disciplinares instaurados nos anos de 2019 e 2020¹¹.

¹¹ Levantamento de dados realizado até a data de 29 de setembro de 2020.

Gráfico 4 - Objetos de apuração de processos disciplinares mais frequentes por ano de referência (2019 e 2020)



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU¹².

Com base no Gráfico 4 verifica-se que, “irregularidades definidas em normativos ou regulamentos” se tornaram a maior causa de instauração de processos disciplinares em 2019 e 2020, seguida pela “falta de urbanidade, conduta escandalosa, incontinência pública e manifestação de apreço ou desprezo”. Desponta como motivo provocador de processos disciplinares, entre os cinco principais, o assédio moral, sendo alvo de apuração de 9 processos entre 2019 e 2020. Segundo a Cartilha sobre Assédio Moral da UFRN (SILVA; PALMEIRA SOBRINHO, 2017, p. 05), o assédio moral consiste em

todo ato ou comportamento repetido e/ou prolongado, durante a jornada e no ambiente de trabalho, que consiste em coagir o(a) trabalhador(a), moral e socialmente, por meio de abuso de autoridade, humilhações ou imposição de degradantes condições de trabalho, sendo suscetível de provocar, dentre outros, ofensa à dignidade e prejuízos psíquicos e profissionais.

¹² Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

O aumento da ocorrência de assédio moral, se comprovado pelas investigações, é aspecto alarmante para a instituição pública e deve ser enfrentado, afinal estão em risco a dignidade e a saúde da vítima (SOUZA, 2018).

Nota-se, ainda, a partir de 2016, o aumento dos processos disciplinares para apurar atos relacionados à ausência ou impontualidade do servidor público ao serviço. De fato, todo servidor público deve prezar pela prestação de um serviço de qualidade voltado à plena realização do interesse público, o que inclui o respeito e comprometimento com a regularidade da sua frequência e pontualidade ao trabalho. Ademais, conforme artigo 116, inciso X, da Lei Federal nº 8.112/1990, é dever funcional do servidor “ser assíduo e pontual ao serviço” (BRASIL, 1990, artigo 116, X), como também lhe é proibido, pelo artigo 117, inciso I, da mesma Lei (ou artigo 199, inciso I, do Regimento Geral da UFRN), “ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato” (BRASIL, 1990, artigo 117, I).

Como sabido, a desobediência a tais dispositivos pode gerar responsabilidade e penalização para o servidor infrator (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 129) (BRASIL, 1990) e, em casos mais graves de ausência, conforme já mencionado em tópico anterior deste trabalho, pode ocorrer a penalidade de demissão, segundo ditames do art. 132, da aludida Lei (BRASIL, 1990), quando a ausência configura abandono de cargo (inciso II) ou inassiduidade habitual (inciso III). Na sequência, pode-se acompanhar decisões administrativas que aplicaram penalidades a servidor, embasando-se legalmente em ausência ao serviço.

Portaria nº 019/17-CCSA, de 20 de março de 2017.

A Diretora do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN no uso de suas atribuições legais e estatutárias, que lhe confere a Portaria nº 1.314/2015, de 08 de julho de 2015; considerando o que consta no Processo [...], após apuração realizada pela Comissão de Sindicância [...]; RESOLVE

Aplicar a penalidade de ADVERTÊNCIA ao XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, nos termos do arts. 155, III, do art. 199, I, e do art. 202, todos do Regimento Geral desta Universidade, em consonância com a Lei Ordinária Federal nº 8.112/1990. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017), p. 12, destaques do autor).

Portaria nº 424, de 14 de março de 2018.

[...]

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, com fundamento no art. 207 da Constituição Federal combinado com o artigo 132, inciso II da Lei 8.112/90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, [...] e considerando os autos do processo nº [...], resolve:

Demitir o servidor XXXXXX, matrícula nº. XXXXXX, ocupante do cargo de XXXXXX, do Quadro de Pessoal desta Universidade, lotado no Departamento XXXXXX, do Centro XXXXXX, por ter incorrido em ABANDONO DE CARGO, previsto no art. 138 da Lei 8.112/90. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018d, p. 31, destaques do autor).

No que diz respeito à aplicação de penalidades disciplinares – resultado possível de uma sindicância ou PAD devidamente concluído em que se comprovou a prática de irregularidades no serviço público pelo agente público (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 143) (BRASIL, 1990) – importa averiguar a quantidade de processos disciplinares que foram julgados e culminaram em punição, envolvendo servidores docentes e técnicos administrativos. Considerando que da sindicância poderá resultar aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias, ao passo que do PAD, além de advertência, poderá decorrer sanções administrativas de maior gravidade, como suspensão acima de 30 (trinta) dias – não podendo exceder 90 (noventa) dias – e demissão (Lei Federal nº 8.112/1990, artigos 130 e 145) (BRASIL, 1990). A Tabela 3 expõe a quantidade das principais penalidades administrativas resultantes dos processos disciplinares julgados por ano, no espaço temporal de 2013 a 2020¹³, atendo-se somente às penalidades de advertência, suspensão e demissão, envolvendo servidores docentes e técnicos administrativos e sem levar em conta outras possíveis consequências, como ressarcimento ao erário e cancelamento de dedicação exclusiva, por exemplo.

Tabela 3 – Quantidade das principais penalidades resultantes dos processos disciplinares julgados no ano de referência (2013 a 2020)

Ano	Ano							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Penalidades								
Advertência	5	4	3	3	5	3	5	0
Suspensão	4	6	4	4	5	5	5	2
Demissão	1	1	0	0	2	3	0	4

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU¹⁴.

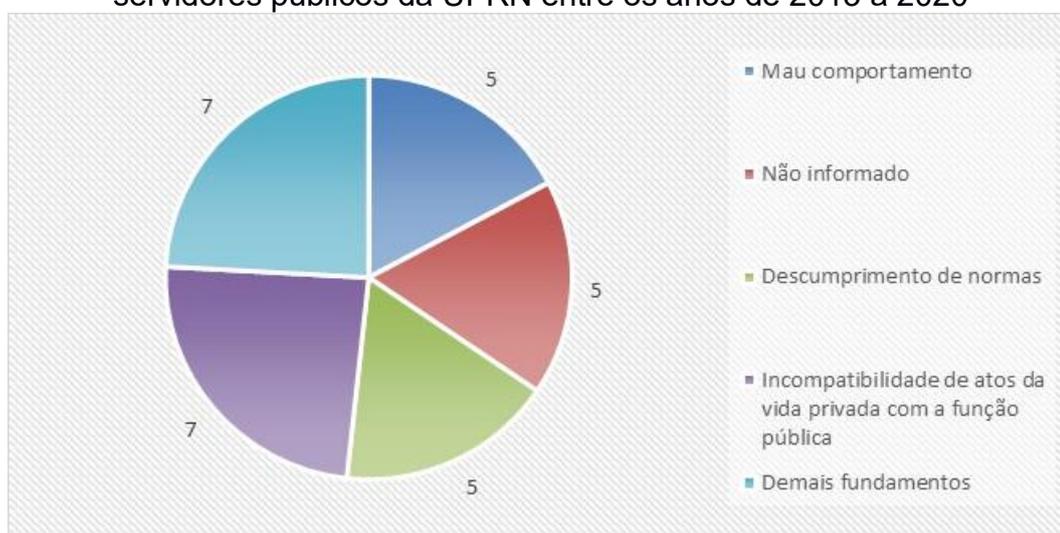
A suspensão mostrou-se ser a penalidade mais recorrente aplicada aos servidores infratores da UFRN, o que aponta para práticas de condutas de média

¹³ Levantamento de dados realizado até a data de 29 de setembro de 2020.

¹⁴ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://painéis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

gravidade, já que se trata de penalização mais severa que advertência e mais branda que demissão. Segundo o artigo 130, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), geralmente é penalidade dirigida à reincidência das faltas punidas com advertência ou à infração administrativa que não esteja sujeita à demissão. De acordo com dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU, a maior parte das suspensões aplicadas aos servidores públicos da UFRN entre 2013 e 2020 teve como fundamento legal a incompatibilidade de atos da vida privada com a função pública, seguido do descumprimento de normas e por motivo de mau comportamento, como se observa no Gráfico 5 a seguir.

Gráfico 5 – Fundamentação legal para aplicação da penalidade de suspensão aos servidores públicos da UFRN entre os anos de 2013 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU¹⁵.

Além disso, nas pesquisas realizadas nos Boletins de Serviço da UFRN, foi possível atestar que a suspensão também é penalidade escolhida para punir servidor que comete ato grave, sujeito a demissão, mas que a comissão disciplinar, seguindo as orientações do artigo 128, da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), ao sopesar as circunstâncias agravantes ou atenuantes, considerar os danos ao serviço público, bem como os antecedentes funcionais do agente infrator, decide por atenuar a punição. De igual maneira, o artigo 128 também exerce influência na aplicação da pena mais gravosa, ainda que a conduta se enquadre em dispositivo da lei punível

¹⁵ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

com advertência. Neste caso, além dos elementos anteriormente citados, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida. Destacam-se dois exemplos em que a infração administrativa cometida era passível de demissão, mas a pena aplicada foi a de suspensão, bem como um exemplo em que à conduta praticada cabia a pena de advertência, sendo, porém, punida com suspensão.

Portaria nº 1.148/14-R, de 01 de julho de 2014.

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 210, inciso I do Regimento Geral da UFRN, combinado com o artigo 117, X, e 128 da Lei nº 8.112, de 11.12.90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], RESOLVE
Aplicar a penalidade disciplinar de 90 (noventa) dias de suspensão ao XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, do Quadro Pessoal da Universidade, lotado no Departamento XXXXXX, com base no artigo 26, da Lei nº 9.784/99, e em consonância com o artigo 141, da Lei nº 8.112/90. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014e, p. 20, destaques do autor).

Portaria nº 408/14-R, de 10 de março de 2014.

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 210, inciso I do Regimento Geral da UFRN, combinado com os artigos 117, inciso IX, e 127, inciso II, da Lei nº 8.112, de 11.12.90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...]; RESOLVE
Aplicar a penalidade disciplinar de 03 (três) meses de suspensão sem a conversão em multa, a XXXXXX, XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, do Quadro Pessoal da Universidade, lotada no XXXXXX, com base no caput do artigo 130, parágrafo 2º da Lei nº 8.112/90 e artigo 201 do Regimento Geral da UFRN. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014c, p. 29, destaques do autor).

Portaria nº 623/18-R, de 12 de abril de 2018.

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 210, inciso I do Regimento Geral da UFRN, combinado com o artigo 116, III e IX da Lei nº 8.112, de 11.12.90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], RESOLVE
Aplicar a penalidade disciplinar de 60 (sessenta) dias de suspensão, a XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, do Quadro Pessoal da Universidade, lotada no XXXXXX, do Centro XXXXXX, de acordo com o que dispõe no art. 128, da lei 8.112/90. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018e, p. 04, destaques do autor).

Quanto às demissões, houve baixa ocorrência, contabilizando o total de onze, entre 2013 e 2020¹⁶, não obstante se perceba que houve um aumento gradual nos

¹⁶ Levantamento de dados realizado até a data de 29 de setembro de 2020.

últimos anos, atingindo o total de quatro demissões, considerando apenas o ano de 2020. Identificou-se que a causa que ensejou a maior parte das demissões foi a ausência do servidor, configurada por inassiduidade habitual ou abandono de cargo, conforme se evidencia nas Portarias de demissão nº 1.966/2014, 1.091/2017, 1.267/2017, 424/2018, 742/2018, 1.169/2018 e 48/2020, publicadas no Diário Oficial da União (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2014g, 2017l, 2017m, 2018d, 2018f, 2018g, 2020e), corroboradas pelos dados extraídos do Painel Correição em Dados da CGU¹⁷. Entre os servidores demitidos, estavam dois professores adjuntos e cinco técnicos administrativos, sendo dois ocupantes do cargo de assistente em administração, um assistente de laboratório, um tecnólogo e um médico. Como exemplo, seguem dois casos de demissão nos anos recentes de 2018 e 2020, o primeiro por abandono de cargo (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 132, II) (BRASIL, 1990) e o segundo por, entre outros motivos, inassiduidade habitual (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 132, III) (BRASIL, 1990).

Portaria nº 424, de 14 de março de 2018.

[...]

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, com fundamento no art. 207 da Constituição Federal combinado com o artigo 132, inciso II da Lei 8.112/90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], resolve:

Demitir o servidor XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, ocupante do cargo de XXXXXX, do Quadro de Pessoal desta Universidade, lotado no Departamento XXXXXX, do Centro XXXXXX, por ter incorrido em ABANDONO DE CARGO, previsto no art. 138 da Lei 8.112/90 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018d, p. 31, destaques do autor).

Portaria nº 48, de 17 de janeiro de 2020.

O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, com fundamento no art. 207 da Constituição Federal combinado com o artigo 132, inciso III, da Lei 8.112/90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], resolve:

Demitir o XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, ocupante do cargo de XXXXXX, do Quadro de Pessoal desta Universidade, lotado no Departamento XXXXXX, do Centro XXXXXX, por ter incorrido em infração administrativa, prevista nos artigos 117, XV e 132, XIII, ambos da Lei 8.112/90 e artigos 198, III e 199, XV, ambos do Regimento Geral desta Universidade. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020e, p. 28, destaques do autor).

¹⁷ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

As demais demissões que constam nas Portarias nº 259/2020, 317/2020 e 404/2020, publicadas no Diário Oficial da União (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020f, 2020g, 2020h), ocorreram em razão de, respectivamente, incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 132, V); gerência ou administração societária (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 117, X); e acumulação ilegal de cargos públicos (Lei Federal nº 8.112/1990, artigo 132, XII) (BRASIL, 1990).

Vale ressaltar que, no Painel Correição em Dados da CGU¹⁸, a penalidade de demissão registrada em maio de 2018 foi enquadrada como infração administrativa de corrupção. São enquadradas como tal as infrações que violam o artigo 117, incisos IX, XII e XVI, e o artigo 132, incisos IV, X e XI, ambos da Lei Federal nº 8.112/1990¹⁹ (BRASIL, 1990).

Art. 117. Ao servidor é proibido:

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

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

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

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

IV - improbidade administrativa;

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção [...] (BRASIL, 1990, artigos 117, IX, XII, XVI e artigo 132, IV, X, XI).

De fato, a demissão ínsita na Portaria 742, de 02 de maio de 2018, está legalmente embasada, em conjunto com outros dispositivos infringidos, na afronta ao artigo 132, inciso IV (improbidade administrativa), da Lei Federal nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), consoante se verifica na decisão administrativa abaixo.

Portaria nº 742, de 2 de maio de 2018

A REITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, com fundamento no art. 207 da Constituição Federal combinado com o artigo 132, inciso III da Lei 8.112/90, e acatando o Relatório da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar [...], resolve:

¹⁸ Painel Correição em Dados da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/corregedorias/index.htm>. Acesso em: 29 set. 2020.

¹⁹ Ibid.

Demitir o XXXXXX, matrícula nº XXXXXX, ocupante do cargo de XXXXXX, do Quadro de Pessoal desta Universidade, lotado no XXXXXX, por ter incorrido em infração administrativa, prevista no artigo 116, incisos IV, IX e X, combinado com o artigo 132, incisos IV e VI, todos da Lei 8.112/90. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018f, p. 31, destaques do autor).

Por fim, quer se retomar as informações do Gráfico 01, pois é sob a ótica otimista que se nota o decréscimo da instauração e tramitação de processos disciplinares desde 2019, sobretudo em 2020, o que é indicativo tanto da redução do cometimento de infrações administrativas – que afeta o número de processos instaurados – como da celeridade na conclusão dos processos, que afeta o número de processos tramitados, pois impede que processos inconclusos passem de um exercício a outro sem solução. A redução de processos disciplinares é fator benéfico para a Universidade em vários sentidos e sinaliza a consolidação do perfil ético do agente público.

6.2.2 Manifestações na Ouvidoria da UFRN

A Ouvidoria da UFRN, instituída pela Resolução nº 067/1999-CONSAD, em 24 de setembro de 1999 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 1999), posteriormente alterada pela Resolução nº 024/2002-CONSAD, de 04 de julho de 2002 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002c), constitui-se em um canal de comunicação entre a Universidade e a comunidade interna e externa, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento institucional e para a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002c). Enquanto instrumento de garantia de participação democrática, promove o diálogo entre o cidadão e a Administração Pública com o fim maior de assegurar aos usuários internos e externos o direito à adequada prestação do serviço público (BRASIL, 2017b), além de promover, com base nas manifestações recebidas dos cidadãos, a melhoria contínua dos serviços públicos prestados pela UFRN (APRESENTAÇÃO..., [entre 2015 e 2020]c).

Está entre as competências da Ouvidoria, a de receber e também encaminhar e acompanhar, junto às unidades competentes, as manifestações da comunidade universitária e externa acerca da prestação de serviços públicos e da conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços (BRASIL, 2017b). As

referidas manifestações dos cidadãos podem se desdobrar em críticas, reclamações, sugestões, denúncias, elogios e outras questões que sejam de interesse da comunidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002c), sendo uma das formas de concretização dos direitos básicos dos usuários de serviço público, conforme artigo 9º, da Lei Federal nº 13.460/2017 (BRASIL, 2017b). O Decreto Federal nº 9.492/2018 (BRASIL, 2018a), em seu artigo 3º, do inciso I ao V traz a conceituação legal dos tipos de manifestações que podem ser apresentadas à Ouvidoria.

- I - reclamação - demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço;
- II - denúncia - ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes;
- III - elogio - demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido;
- IV - sugestão - apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal;
- V - solicitação de providências - pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades administração pública federal. (BRASIL, 2018a, artigo 3º).

Dentre as manifestações que podem ser realizadas pelos usuários de serviço público, destaca-se a classificada como “denúncia”, visto que é o tipo de manifestação que permite lançar o olhar sobre o comportamento do agente público, sob a perspectiva do desvio de conduta, uma vez que trará, em seu bojo, a comunicação de uma conduta ilícita praticada pelo servidor contra a administração pública, capaz de acionar os setores responsáveis pela apuração de irregularidades.

Isto posto, pretende-se acompanhar a evolução quantitativa das manifestações no horizonte temporal de 2013 a 2020²⁰, com fins de traçar uma análise comparativa entre as diferentes modalidades de manifestações com ênfase na denúncia, já que é a modalidade que está diretamente relacionada ao comportamento do servidor público da UFRN. A Tabela 4 apresenta a quantidade de manifestações recebidas pela Ouvidoria da UFRN, por ano de referência, contabilizadas por tipo de manifestação, com sua respectiva porcentagem.

²⁰ Levantamento de dados realizado até a data de 02 de outubro de 2020.

Tabela 4 – Quantidade de manifestações recebidas pela Ouvidoria da UFRN por ano de referência (2013 a 2020)

Ano	2013		2014					
	Qtd.	%	Qtd.	%				
Tipo								
Crítica	0	0,0	1	0,16				
Denúncia	56	7,92	48	7,57				
Elogio	10	1,41	11	1,74				
Informação	411	58,13	373	58,83				
Reclamação	225	31,82	196	30,91				
Sugestão	5	0,71	5	0,79				
TOTAL	707	100	634	100				
Ano	2015		2016		2017		2018	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Tipo								
Crítica	113	8,0	135	8,0	119	8,0	126	8,0
Denúncia	208	14,0	263	15,0	236	15,0	326	20,8
Elogio	11	1,0	13	1,0	12	1,0	13	0,8
Informação	549	38,0	783	46,0	608	40,0	561	35,7
Reclamação	487	33,0	435	26,0	474	31,0	431	27,5
Outros	87	6,0	72	4,0	84	5,0	113	7,2
TOTAL	1.455	100	1.701	100	1.533	100	1.570	100
Ano	2019		2020					
	Qtd.	%	Qtd.	%				
Tipo								
Acesso à Informação	282	19,32	217	27,33				
Comunicação	326	22,33	200	25,19				
Denúncia	241	16,51	100	12,59				
Elogio	37	2,53	9	1,13				
Reclamação	301	20,62	97	12,22				
Simplifique	2	0,14	0	0,0				
Solicitação	255	17,47	162	20,40				
Sugestão	16	1,10	9	1,13				
TOTAL	1460	100	794	100				

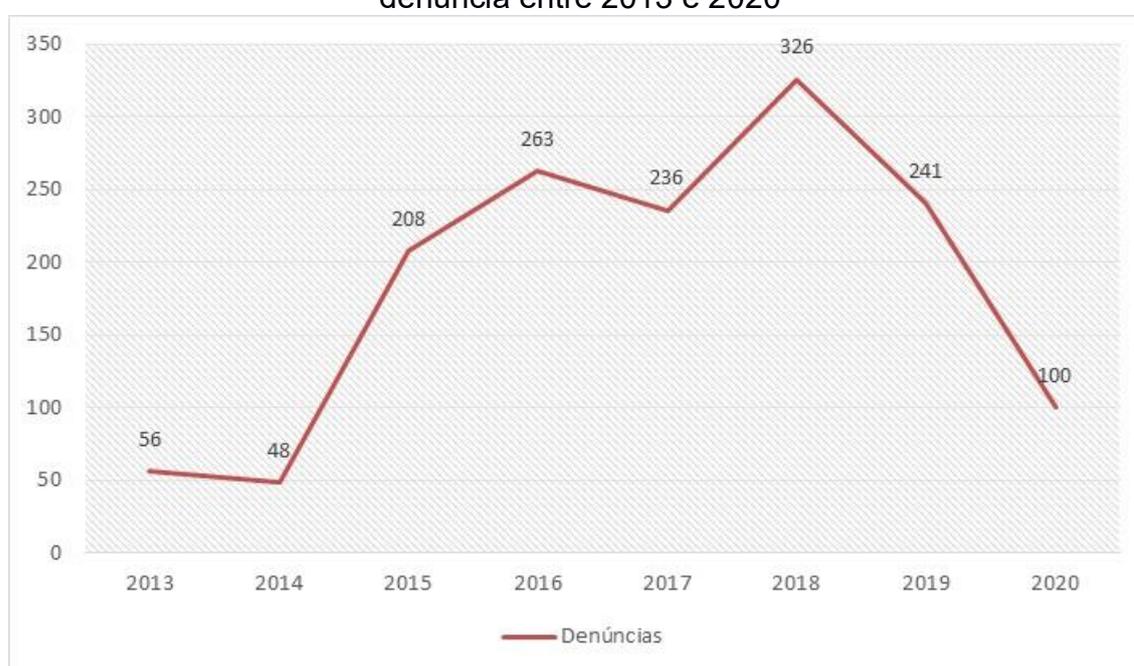
Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela Ouvidoria da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013a, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a), nos Relatórios de Gestão da UFRN de 2018 e 2019 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019d, 2020i) e nos dados extraídos do Painel Resolveu? da CGU²¹ e do Painel Lei de Acesso à Informação da CGU²².

²¹ Painel Resolveu? da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

²² Painel Lei de Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

Nota-se que a denúncia é uma das manifestações mais recorrentes, estando entre as três principais demandas levadas ao conhecimento da Ouvidoria da UFRN, entre 2013 e 2018, representando, respectivamente, 7,92%, 7,57%, 14%, 15%, 15% e 20,8% do total de manifestações, descendo para a quarta posição nos anos de 2019 e 2020, com 16,51% e 12,59% do total de demandas, respectivamente. O Gráfico 6 permite visualizar o histórico quantitativo das denúncias entre 2013 e 2020 e perceber seu aumento ou diminuição ao longo do tempo.

Gráfico 6 – Histórico quantitativo das manifestações à Ouvidoria da UFRN do tipo denúncia entre 2013 e 2020



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela Ouvidoria da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013a, 2014a, 2015a, 2016a, 2017a), nos Relatórios de Gestão da UFRN de 2018 e 2019 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019d, 2020i) e nos dados extraídos do Painel Resolveu? da CGU²³ e do Painel Lei de Acesso à Informação da CGU²⁴.

A partir da observação do Gráfico 6, as denúncias realizadas à Ouvidoria da UFRN sofreram oscilações ao longo do período dos oito anos analisados, mantendo uma média de mais de 200 denúncias a partir de 2015 a 2019, chegando ao ápice, em 2018, com 326 denúncias. No ano de 2020, apesar da redução em relação aos

²³ Painel Resolveu? da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

²⁴ Painel Lei de Acesso à Informação da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

anos anteriores, a Ouvidoria da UFRN ainda recebeu, até 02 de outubro, 100 denúncias. Portanto, no período de 03 de janeiro de 2013 a 02 de outubro de 2020, foram registradas, na Ouvidoria da UFRN, 1.478 denúncias, correspondendo a 14,99% do total de 9.854 manifestações feitas no período estudado, o que significa um número considerável quando se atenta para o teor de uma denúncia que implica na comunicação de alguma irregularidade.

No que diz respeito à descrição dos assuntos das denúncias realizadas, vale dizer que a plataforma do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), via eletrônica para o registro das manifestações à Ouvidoria da UFRN, foi desativada definitivamente na data de 01 de junho de 2019, de forma que não é mais possível à Ouvidoria gerar relatórios em que constem dados mais completos e detalhados referentes às diversas demandas registradas. Segundo o ouvidor da UFRN²⁵, a desativação do SIGAA como meio virtual para registro de manifestações ocorreu por força do artigo 9º, da Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2018 (BRASIL, 2018b) c/c artigo 6º da Instrução Normativa nº 7, de 08 de maio de 2019 (BRASIL, 2019), ambas da Ouvidoria-Geral da União, as quais impuseram que todas as manifestações de Ouvidoria do Poder Executivo Federal deveriam tramitar preferencialmente em meio eletrônico, pela plataforma do Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), disponibilizado pela Controladoria-Geral da União. Dessa forma, além da apresentação de manifestações presencialmente em unidades de Ouvidoria, os meios eletrônicos para o recebimento e tratamento das manifestações foram unificados em um único canal, constituindo o e-Ouv a plataforma integrada de Ouvidoria e acesso à informação do Poder Executivo Federal.

Além disso, a partir do Decreto Federal nº 9.492/2018 (BRASIL, 2018a), o zelo pelo dever de sigilo da Ouvidoria (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002c) se tornou mais rigoroso, de modo que se reforçou o controle sobre a publicização dos dados de Ouvidoria. A Ouvidoria-Geral da União, por intermédio da Instrução Normativa nº 12, de 02 de agosto de 2019 (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2019b), determinou que a publicação de dados extraídos do e-Ouv deve ser realizada pelo órgão central do SISOUV (Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal) e constar exclusivamente no Plano de Dados Abertos da Controladoria-Geral

²⁵ Informações fornecidas pelo ouvidor da UFRN via e-mail em 16 de junho de 2020.

da União. Assim, as informações disponibilizadas publicamente são aquelas que constam, exclusivamente, no Painel Resolveu? da CGU²⁶.

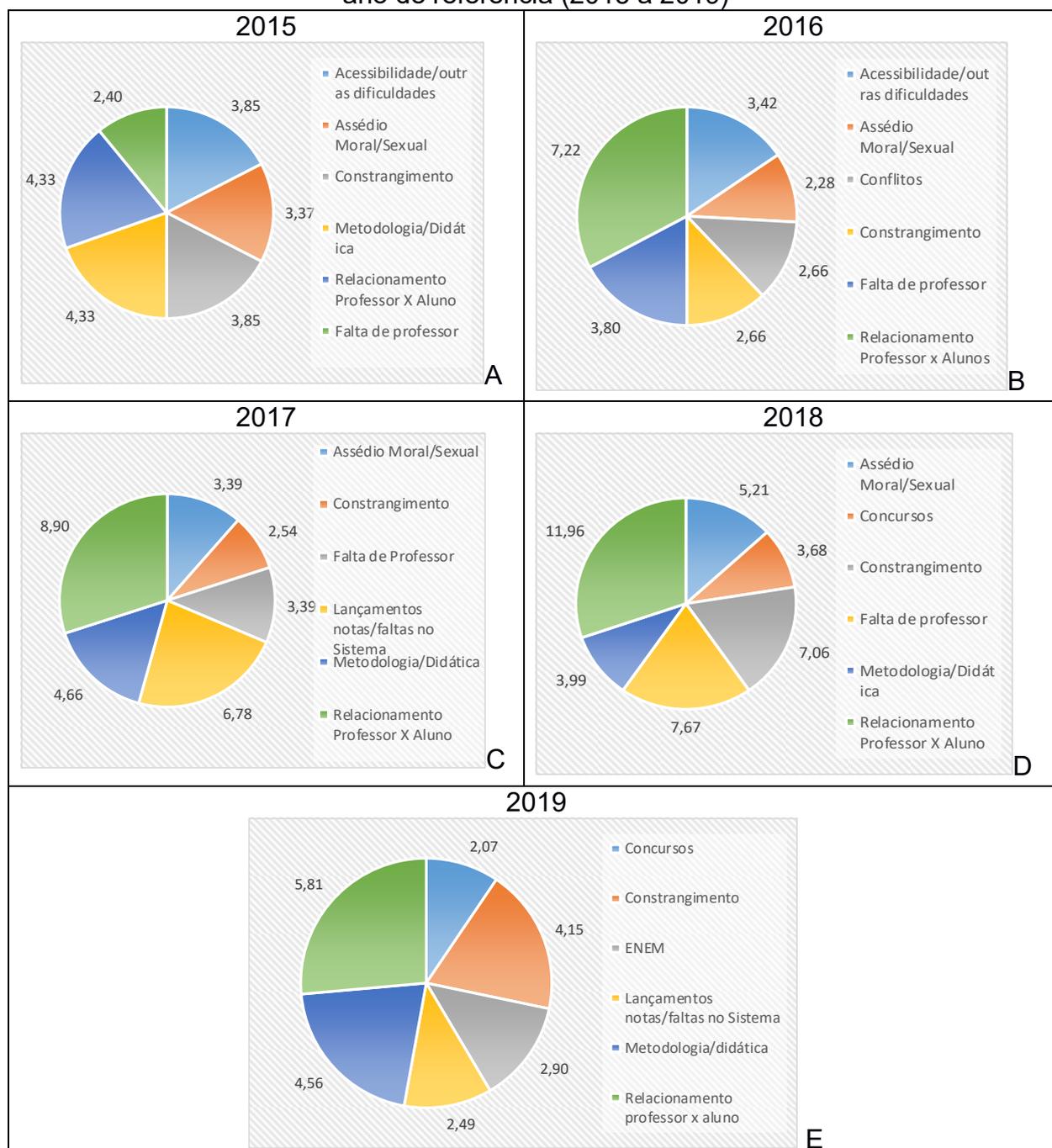
Ainda de acordo com o ouvidor da UFRN, o sistema anterior do SIGAA para a extração de dados de Ouvidoria era falho quanto à observância do dever de sigilo em relação aos solicitantes de modo que gerava informações com elementos identificadores dos denunciantes e dos denunciados. No SIGAA, o campo do assunto era preenchido pelo próprio usuário do serviço da Ouvidoria, o que viabiliza a inserção inadvertida de informações identificadoras das partes envolvidas.

Isto posto, explica-se a limitação da pesquisa em apresentar os dados da Ouvidoria da UFRN referentes aos assuntos mais demandados com mais detalhes sobre as ocorrências. Assim sendo, a partir do arquivo com dados devidamente desidentificados fornecido pela Ouvidoria da UFRN²⁷, expõe-se, na Figura 1, as manifestações do tipo denúncia mais recorrentes entre os anos de 2015 e 2019, distribuídas por assunto, conforme a classificação do próprio denunciante quando do registro da denúncia.

²⁶ Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>.

²⁷ Arquivo com dados brutos não sigilosos disponibilizado pelo ouvidor da UFRN via e-mail em 16 de junho de 2020.

Figura 1 – Assuntos das denúncias mais demandados na Ouvidoria da UFRN por ano de referência (2015 a 2019)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados fornecidos pela Ouvidoria da UFRN²⁸.

Dentro do universo de denúncias, foram selecionados os seis assuntos mais frequentes por ano de referência e calculada a porcentagem de representação de cada um perante o total de denúncias realizadas a cada ano (Gráfico 6). Ao fazer comparações entre os anos, nota-se a repetição de certas situações que ensejam

²⁸ Arquivo com dados brutos não sigilosos disponibilizado pelo ouvidor da UFRN via e-mail em 16 de junho de 2020.

as denúncias, tais como: assédio moral/sexual, constrangimento, falta de professor, metodologia/didática e relacionamento entre professor e aluno, sendo este último o de maior ocorrência de 2016 a 2019, atingindo, respectivamente, a porcentagem de 7,22%, 8,90%, 11,96% e 5,81% do total de denúncias (Figura 1 – B, C, D, E).

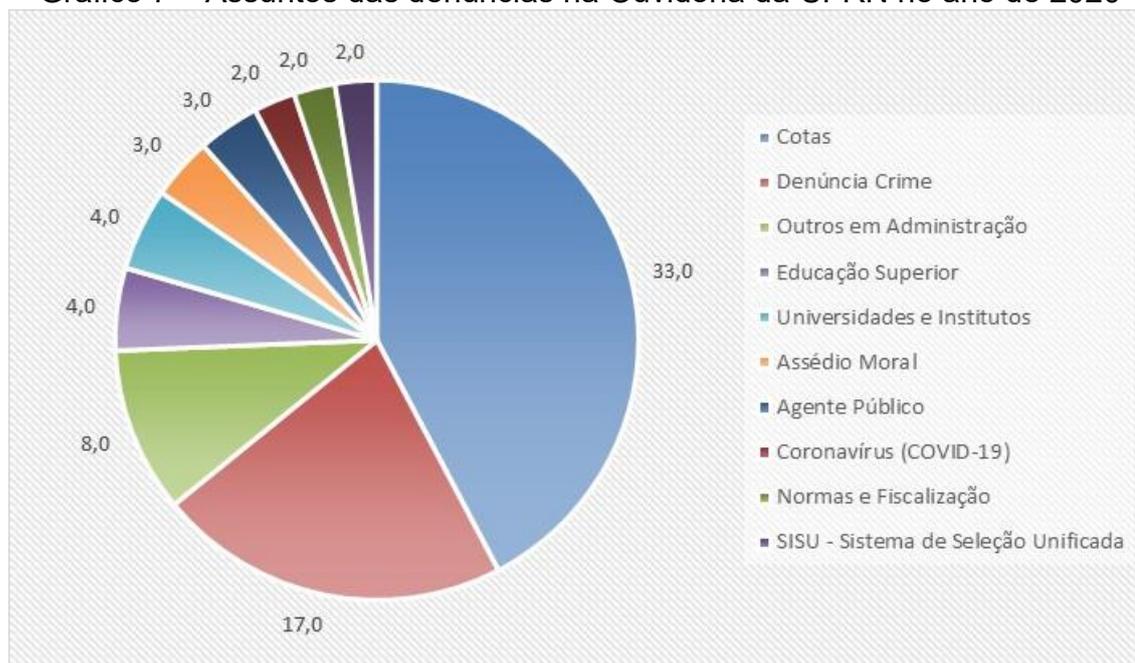
Então, entende-se que o relacionamento interpessoal entre professor e aluno, considerando também outros aspectos da atitude de professores, como a questão da metodologia e didática em sala de aula, a frequência, entre outros, são pontos críticos, que geram a maior parte das denúncias. Não só nesta modalidade, mas em relação a todos os tipos de manifestações, uma análise das palavras mais frequentes nos textos das manifestações realizada pela Ouvidoria em 2019 evidenciou que “as maiores dificuldades são oriundas das relações entre discentes e docentes, em especial no que tange às notas, às provas e aos trabalhos no decorrer do semestre” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020i, p. 70).

O assédio moral/sexual e o constrangimento também são objetos constantes de denúncias à Ouvidoria. Em um estudo sobre o assédio moral na UFRN, Souza (2018) constatou que, no lapso temporal de 2012 a 2017, de 852 denúncias registradas na Ouvidoria da UFRN, 120 correspondiam a casos de assédio moral, sendo 100 cadastradas considerando o assédio moral isoladamente, ao passo que, em 20 episódios cadastrados, o assédio moral apareceu associado a outros tipos de ocorrência como “constrangimento, perseguição, discriminação, homofobia, agressão verbal, agressão física, abuso de poder e assédio sexual” (SOUZA, 2018, p. 56). O que se infere das informações é que o assédio moral é um problema persistente dentro da realidade institucional da Universidade.

Os dados sobre as manifestações à Ouvidoria da UFRN referentes ao ano 2020 foram extraídos do Painel Resolveu? da CGU²⁹, segundo o qual, até o dia 02 de outubro de 2020, foram registradas 100 denúncias. Os assuntos demandados pelos denunciadores foram contabilizados, convertidos em valor percentual e estão exibidos no Gráfico 7.

²⁹ Painel Resolveu? da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

Gráfico 7 – Assuntos das denúncias na Ouvidoria da UFRN no ano de 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados extraídos do Painel Resolveu? da CGU³⁰.

O Gráfico 7 demonstra que a maior parte das denúncias em 2020 está relacionada à questão de cotas, com 33%, seguida de casos classificados como “denúncia crime”, com 17%. Como se vê, trata-se de assuntos gerais, que não permitem identificar uma conduta específica denunciada, com exceção da registrada como assédio moral em 3 casos. Além disso, sabe-se que houve 3 ocorrências envolvendo agente público e 2 casos em que pode ter havido infração de normas ou irregularidades em fiscalização.

Importante frisar o papel da Ouvidoria da UFRN como unidade responsável pelo tratamento de denúncias em combate e prevenção aos riscos à integridade, enquanto instância interna de apoio à governança e integrante da estrutura de gestão de integridade da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018h). Sua missão precípua é acolher a denúncia e tentar a resolução dos problemas, promovendo o diálogo entre as partes (SOUZA, 2018), já que não possui natureza punitiva (DANTAS, 2018). Se o resultado de conciliação almejado não é alcançado, o próximo passo da Ouvidoria é recomendar, aos dirigentes das unidades competentes, a apuração da respectiva denúncia (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002c), por meio de sindicância ou processo

³⁰ Painel Resolveu? da Controladoria-Geral da União (CGU). Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em: 02 out. 2020.

administrativo disciplinar. Entretanto, o caminho a ser buscado, prioritariamente, é o do diálogo, conciliação e entendimento entre os atores envolvidos (DANTAS, 2018; SOUZA, 2018).

Portanto, enquanto ponto de apoio para o recebimento, encaminhamento e acompanhamento das denúncias e demais manifestações da comunidade universitária e da comunidade externa, a Ouvidoria da UFRN constitui importante unidade de enfrentamento às irregularidades administrativas praticadas no seio institucional.

6.2.3 Comissão de ética da UFRN

A Comissão de Ética da UFRN foi instituída pela Portaria nº 811/2008-R, de 26 de setembro de 2008 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2008) e integra o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, estando subordinada à Comissão de Ética Pública da Presidência da República (BRASIL, 2007). Dentre as competências definidas pelo artigo 2º, do seu regimento interno (COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011), cita-se:

- II – aplicar o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 1994, devendo:
 - b) apurar, de ofício ou mediante denúncia, fato ou conduta em desacordo com as normas éticas pertinentes;
 - c) recomendar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento de ações objetivando a disseminação, capacitação e treinamento sobre as normas de ética e disciplina, na UFRN;
- IV – supervisionar a observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal e comunicar à CEP situações que possam configurar descumprimento de suas normas;
- V – aplicar o código de ética ou de conduta próprio da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, se couber;
- VI – orientar e aconselhar sobre a conduta ética do servidor, inclusive no relacionamento com o cidadão e no resguardo do patrimônio público, com vistas ao fortalecimento da ética pública e ao restabelecimento da confiança nas instituições públicas;
- VIII – receber denúncias e representações contra servidores por suposto descumprimento às normas éticas, procedendo à apuração;
- IX – instaurar processo para apuração de fato ou conduta que possa configurar descumprimento ao padrão ético recomendado aos agentes públicos, buscando, precipuamente, a prevenção de conflitos e a preservação da moralidade na Administração Pública [...] (COMISSÃO

DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011, artigo 2º).

Então, entre suas atribuições estão a instauração de processo para apurar fato ou conduta de servidor público em desacordo com as normas éticas. Conforme artigo 11, do regimento interno da Comissão de Ética da UFRN (COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011), a apuração do desvio ético pode se dar por meio de dois procedimentos: Procedimento Preliminar e Processo de Apuração Ética. No primeiro, não decorre sanção. A decisão da Comissão de Ética poderá ser pela proposta de ACPP (Acordo de Conduta Pessoal e Profissional), pelo arquivamento do processo ou ainda pela sua conversão em Processo de Apuração Ética, de acordo com o artigo 12, inciso I, alínea f, da Resolução nº 10/2008 (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013). O Processo de Apuração Ética, por outro lado, poderá redundar, individual ou cumulativamente, em sanção, recomendação a ser aplicada, ou proposta de ACPP, conforme Resolução nº 10/2008, artigo 12, inciso II, alínea d (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013).

A sanção a ser aplicada pela Comissão de Ética da UFRN, se concluir pela culpabilidade do investigado, será a censura ética (Resolução nº 10/2008, artigo 30, § 1º) (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013), sem prejuízo de tomar outras medidas a seu cargo, tais como as previstas no artigo 2º, inciso XV, do seu regimento interno (COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011):

- a) sugerir ao Magnífico Reitor da UFRN a exoneração de ocupante de cargo ou função de confiança;
- b) sugerir ao Magnífico Reitor da UFRN o retorno do servidor ao órgão ou entidade de origem;
- c) sugerir ao Magnífico Reitor da UFRN a remessa de expediente ao setor competente para exame de eventuais transgressões de naturezas diversas;
- d) adotar outras medidas para evitar ou sanar desvios éticos, lavrando, se for o caso, o Acordo de Conduta Pessoal e Profissional – ACPP;
- e) recomendar a abertura de procedimento administrativo, se a gravidade da conduta assim o exigir. (COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011, artigo 2º, inciso XV).

Além disso, conforme determina o artigo 31, da Resolução nº 10/2008 (COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 2013), cópia da decisão definitiva que resultar em

penalidade a servidor será encaminhada à unidade de gestão de pessoal, para constar dos seus assentamentos funcionais, para fins exclusivamente ético, sendo esse registro cancelado após o prazo de três anos, desde que não haja nova infração ética. Por sua vez, o regimento interno da Comissão de Ética da UFRN, no artigo 13, parágrafo único, estabelece que a decisão final contendo nome e identificação do agente público também será remetida à Comissão de Ética Pública para formação de banco de dados de sanções, para fins de consulta pelos órgãos ou entidades da administração pública federal, em casos de nomeação para cargo em comissão ou de alta relevância pública (COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011).

Na Tabela 5, acompanha-se a quantidade de denúncias acolhidas pela Comissão de Ética da UFRN, as apurações concluídas e os resultados de tais apurações no recorte temporal de 2013 a 2020³¹.

Tabela 5 – Quantidade de denúncias acolhidas e apurações concluídas pela Comissão de Ética da UFRN por ano de referência (2013 a 2020)

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Denúncias Acolhidas	4	4	4	5	4	6	2	0
Apurações concluídas	4	4	1	0	7	2	3	1
Arquivamentos	3	4	1	-	-	-	2	-
ACPP	-	-	-	-	2	1	-	-
Censura ética	1	-	-	-	5	1	1	1

Fonte: elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela Comissão de Ética da UFRN³².

Ao observar a Tabela 5, percebe-se que no intervalo temporal de oito anos, a Comissão de Ética da UFRN acolheu o total de 29 denúncias, recebendo, em 2018, a maior quantidade, correspondente a 6 denúncias. No mesmo período, das 29 denúncias acolhidas e apuradas, 22 apurações foram concluídas e, até a data de 26

³¹ Dados levantados até a data de 26 de outubro de 2020.

³² Dados disponibilizados pela Secretária Executiva da Comissão de Ética da UFRN via e-mail em 26 de outubro de 2020.

de outubro de 2020, encontram-se 7 processos de apuração ética em andamento³³. Quanto aos resultados das apurações, têm-se 10 arquivamentos, 3 ACPP e 9 que culminaram em censura ética.

Analisando as decisões administrativas da Comissão de Ética da UFRN, publicadas nos Boletins de Serviço da UFRN, que aplicaram sanções, é possível identificar comportamentos indevidos por parte dos servidores da Universidade que tipificam desvio ético. Entre os processos dos quais decorreram acordo de conduta pessoal e profissional (ACPP), as condutas antiéticas penalizadas consistiram em ausência de registro de afastamento da docência no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGRH) e de justificação formal e tempestiva à UFRN (infração aos incisos XII e XIV, alíneas e, l, do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994); extrapolação indevida das prerrogativas funcionais legalmente atribuídas (infração ao inciso XIV, alíneas f, t, do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994); e comportamento indevido ao não cumprir os requisitos mínimos e formais exigidos nas relações interpessoais no ambiente de trabalho (infração aos incisos II e XIV, alínea e, do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994). O teor das decisões da Comissão de Ética da UFRN pode ser visto nas publicações que seguem:

Ementa nº 003/17-CE/UFRN, de 25 de abril de 2017.

CONDUTA VEDADA E INCOMPATÍVEL DE SERVIDOR DO MAGISTÉRIO SUPERIOR, COM OS DEVERES FUNDAMENTAIS QUE LHE SÃO INERENTES. AUSÊNCIA DE REGISTRO DE AFASTAMENTO DA DOCÊNCIA NO SISTEMA E DE JUSTIFICAÇÃO FORMAL E TEMPESTIVA À UFRN. Sanção Aplicada: Acordo de conduta pessoal e profissional - ACPP. Fundamento legal: inciso XII do Anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 [...] e alínea “e” e “l” do inciso XIV do Anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 [...]. DECISÃO: A Comissão de Ética da UFRN [...] decide homologar o ACORDO DE CONDUTA PESSOAL E PROFISSIONAL - ACPP ao servidor(a) [Reservado], conforme § 1º do Art. 30, da Resolução Nº 10 da Comissão de Ética Pública. 4ª Sessão Ordinária, realizada em 06 de abril de 2017. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017d, p. 30, destaques do autor).

Ementa nº 005/17-COMÉTICA, de 13 de novembro de 2017.

CONDUTA VEDADA E INCOMPATÍVEL DE SERVIDOR TÉCNICO ADMINISTRATIVO, COM OS DEVERES FUNDAMENTAIS DO SERVIDOR PÚBLICO, QUE EXTRAPOLOU, INDEVIDAMENTE, AS PRERROGATIVAS FUNCIONAIS QUE LHE SÃO ATRIBUÍDAS. Sanção Aplicada: Acordo de conduta pessoal e profissional – ACPP.

³³ Dados disponibilizados pela Secretária Executiva da Comissão de Ética da UFRN via e-mail em 26 de outubro de 2020.

Fundamento legal: inciso XIV do Anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, alíneas “f” e “t” [...]. DECISÃO: A Comissão de Ética da UFRN [...] decide homologar o ACORDO DE CONDUTA PESSOAL E PROFISSIONAL - ACPP ao servidor(a) [Reservado], conforme § 1º do Art. 30, da Resolução Nº 10 da Comissão de Ética Pública. 17ª Sessão Ordinária, realizada em 09 de novembro de 2017. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017f, p. 11, destaques do autor).

Ementa nº 01/2018-COMÉTICA, de 11 de maio de 2018.

CONDUTA VEDADA E INCOMPATÍVEL DE SERVIDOR DO MAGISTÉRIO SUPERIOR, COM OS DEVERES FUNDAMENTAIS DO SERVIDOR PÚBLICO, QUE ADOTOU COMPORTAMENTO INDEVIDO, NO QUE DIZ RESPEITO AOS CUMPRIMENTOS MÍNIMOS E FORMAIS EXIGIDOS NAS RELAÇÕES INTERPESSOAIS NO AMBIENTE DE TRABALHO. Sanção Aplicada: Acordo de conduta pessoal e profissional - ACPP. Fundamento legal: inciso II do Anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 [...] e alínea “e” do inciso XIV do Anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 [...]. DECISÃO: A Comissão de Ética da UFRN [...] decide homologar o ACORDO DE CONDUTA PESSOAL E PROFISSIONAL - ACPP ao servidor(a) [Reservado], conforme § 4º do Art. 23, da Resolução Nº 10 da Comissão de Ética Pública. 5ª Sessão Ordinária, realizada em 26 de abril de 2018. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2018a, p. 12, destaques do autor).

No que concerne às condutas penalizadas com censura ética, foram identificadas as seguintes nas decisões da Comissão de Ética publicadas nos Boletins de Serviço da UFRN (BS nº 75/2017; BS nº 199/2017; BS nº 214/2017; BS nº 233/2017; e BS nº 188/2018): falta de urbanidade de servidor em resposta à diligência solicitada pela Universidade e deturpação de teor do documento solicitado em diligência (infração aos incisos XIV, alínea g; XV, alínea h do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994); discurso proferido em sala de aula que estimulava violência contra a mulher (Infração ao inciso XIV, alíneas c, e, f, g do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994); permitir que simpatias, paixões e interesses pessoais prejudicassem o trato com discentes e com colegas no ambiente de trabalho (infração aos incisos VI e XV, alínea f do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994); realização de postagem preconceituosa, de caráter homofóbico, em rede social (infração aos incisos VI, IX, XIV, alínea g; XV, alínea f do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994); e importunação ofensiva dispensada a bolsista, tratando-o, em ambiente de trabalho, com falta de respeito, cortesia e urbanidade (infração aos incisos XIII, XIV, alínea g; XV, alínea f do Decreto Federal nº 1.171/1994)

(BRASIL, 1994) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017c, 2017e, 2017g, 2017h, 2018b).

Nas condutas retratadas, nota-se a recorrente infringência ao inciso XIV, alínea g, do Decreto Federal nº 1.171/1994 – Código de Ética Profissional do Servidor Público federal, configurando a violação ao dever fundamental do servidor público de:

g) ser cortês, ter urbanidade, disponibilidade e atenção, respeitando a capacidade e as limitações individuais de todos os usuários do serviço público, sem qualquer espécie de preconceito ou distinção de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, cunho político e posição social, abstendo-se, dessa forma, de causar-lhes dano moral. (BRASIL, 1994, Seção II, inciso XIV).

Infere-se que uma parte significativa dos desvios éticos penalizados se origina de falha existente no relacionamento interpessoal no ambiente laboral, seja entre os próprios servidores, docentes e técnicos administrativos, docentes e alunos, servidores e público externo. Por isso, a importância de se enfatizar a cortesia, urbanidade, respeito, tolerância como pilares do comportamento do servidor público no trato com as pessoas.

Outra conduta que se repetiu foi em contexto de ocorrência de concurso público. Em 2013, o servidor, enquanto membro de banca examinadora de concurso público, teve conduta incompatível com tal função, sendo punido por desídia, por infringir o artigo 117, inciso XV, da Lei nº 8.112/1990 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013b). Já em 2017, determinado concurso público para docente do magistério superior teve a lisura e legalidade do certame questionadas, devido à conduta indevida de servidor durante a fase de provas didáticas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2017b). A censura ética foi aplicada sob fundamento legal de violação aos incisos XIV, alínea g, anteriormente citada, e XV, alíneas b, f, todos do Decreto Federal nº 1.171/1994:

XV - É vedado ao servidor público;
b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam;
f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores. (BRASIL, 1994, Seção III, inciso XV).

Das circunstâncias apresentadas, depreende-se que a referida fase do concurso público foi caracterizada por um cenário de perseguição ou antipatia e prejuízo a candidato ou candidatos, de forma que a isonomia e impessoalidade do certame foram lesadas, distorcendo a igualdade de condições da concorrência, comportamento antiético e inadmissível a membro examinador.

Para ilustrar a decisão administrativa de aplicação de censura ética a servidor, segue a mais recente Ementa da Comissão de Ética, publicada em 2020, referente ao último processo de apuração ética concluído.

Ementa nº 001/2020-COMÉTICA, de 21 de fevereiro de 2020.

CONDUTA VEDADA E INCOMPATÍVEL, DE SERVIDOR DO MAGISTÉRIO SUPERIOR, COM OS DEVERES FUNDAMENTAIS DO SERVIDOR PÚBLICO, POR NÃO TER CONDUZIDO ADEQUADAMENTE SITUAÇÃO OCORRIDA EM SALA DE AULA, AO: PROFERIR PALAVRAS INAPROPRIADAS, ADOTAR UM TOM EXALTADO, INGERIR-SE NA VIDA PESSOAL DA ALUNA E DE MEMBRO DA SUA FAMÍLIA, COM ISTO, O DEMANDADO ACABOU POR SUBMETÊ-LAS À SITUAÇÃO HUMILHANTE E, CONSEQUENTEMENTE, EXPÔS O NOME DA UFRN. Sanção Aplicada: censura ética. Fundamento legal: Alíneas “e”, “f” e “g” do Inciso XIV, da Seção II (Dos Principais Deveres do Servidor Público), do capítulo I do Anexo do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. A Comissão de Ética da UFRN [...] decide aplicar a penalidade de CENSURA ÉTICA ao servidor(a) [Reservado] que constará nos seus assentamentos funcionais, “para efeito de instruir e fundamentar promoções e para todos os demais procedimentos próprios da carreira do servidor público”, no período de 3 anos, a partir da data da aplicação, conforme § 1º do Art. 31, da Resolução Nº 10 da Comissão de Ética Pública e inciso XVIII, do Cap. II, do Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2020a, p. 04).

Constata-se mais um caso de inobservância da cortesia, urbanidade e cuidado no relacionamento interpessoal, configurado no trato inadequado de docente para com aluna em ambiente de sala de aula, em que o docente se exalta, profere palavras inapropriadas, submetendo aluna e membro de sua família a situação vexatória. Quando alguém é destrutado pelo servidor público, uma série de princípios éticos é ferida, o elemento ético da conduta é desprezado em confronto ao inciso II, do Decreto Federal nº 1.171/1994 (BRASIL, 1994). Ademais, o mesmo Código de Ética do servidor público federal, em seu inciso IX, deixa claro que tratar mal uma pessoa significa causar-lhe dano moral. A moralidade administrativa resta lesada, visto que o

bem comum não foi buscado nem foi prestado um adequado serviço público (incisos III e XIV, alínea f, do Decreto Federal nº 1.171/1994) (BRASIL, 1994).

6.2.4 Comissão de mediação das relações de trabalho da UFRN

A Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN, criada pela Portaria nº 1.558/2013-R, de 5 de agosto de 2013 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2013c), e atualmente designada pela Portaria nº 018/2019-R, de 04 de janeiro de 2019 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019c), tem como função a mediação das relações de trabalho, atuando na prevenção e na resolução dos conflitos que podem prejudicar o desempenho laboral, a saúde e o bem-estar dos servidores (SILVA; PALMEIRA SOBRINHO, 2017).

Aliada da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP), a Comissão veio atuar, sobretudo, na frente de enfrentamento ao assédio moral na Universidade, porém sem se eximir de tratar qualquer tipo de violência nas relações de trabalho, inclusive assédio sexual e outros conflitos entre as pessoas (DANTAS, 2018).

Não se trata de uma Comissão julgadora, mas, com representatividade multidisciplinar e interinstitucional, realiza os encaminhamentos necessários para uma mediação de conflitos³⁴. Da sua composição, fazem parte 10 profissionais, com formações em áreas diversas e ocupantes de diferentes cargos, o que permite lançar um olhar plural e diferenciado sobre o problema enfrentado e percebê-lo por diferentes ângulos (DANTAS, 2018). Segundo a Portaria nº 018/2019-R (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019c), a Comissão é constituída por um presidente (professor com formação em Direito), uma vice-presidente (psicóloga), sete membros titulares (sendo dois psicólogos, dois assistentes sociais, um vigilante, uma secretária-executiva e um Técnico em Assuntos Educacionais) e um secretário (assistente em administração). Possui, ainda, como membros suplentes, uma enfermeira, uma auxiliar de enfermagem e uma psicóloga.

Como dito, o papel fundamental da Comissão é buscar a mediação ou a resolução dos conflitos por meio de acompanhamento organizacional, psicossocial ou

³⁴ Informações concedidas pelo secretário da Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN, no dia 07 de outubro de 2020, em resposta à manifestação da pesquisadora na Plataforma e-Ouv (Fala.BR - plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal), por meio de solicitação de Acesso à Informação, número de protocolo 23546.048451/2020-18.

de saúde. Durante a mediação, diversas ações podem desdobrar-se, como a remoção do servidor envolvido, o seu acompanhamento pela Divisão de acompanhamento e avaliação da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas (DAA/DDP) ou o acompanhamento da sua saúde pela Divisão de apoio psicossocial ou, ainda, o encaminhamento do servidor à Divisão de Vigilância e Perícia em Saúde da Diretoria de Qualidade de Vida, Saúde e Segurança do Trabalho (DAS)³⁵.

Nem sempre a mediação é possível ou a resolução do conflito é alcançada. Nestes casos, a Comissão de Mediação pode encaminhar o processo à Comissão de Ética ou pode, ainda, sugerir ao gestor da unidade envolvida o encaminhamento do processo para sindicância ou processo administrativo disciplinar³⁶.

Considerando o recorte temporal de 2013 a 2019, a Tabela 6 apresenta a quantidade de processos que tramitaram pela referida Comissão em cada ano.

Tabela 6 – Quantidade de processos tramitados na Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN por ano de referência (2013 a 2019)

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Quantidade	1	1	0	5	5	4	5

Fonte: elaborada pela autora com base em dados fornecidos pelo secretário da Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN³⁷.

Inferese que, desde sua criação até 2019, a Comissão em apreço atuou em 21 processos, que envolviam conflitos nas relações de trabalho. Percebe-se que, ao longo do tempo, o número de processos recebidos e tratados pela Comissão de Mediação foi crescendo, de modo que demonstra o aumento da procura por uma solução apaziguadora pelas partes envolvidas, evitando instâncias de cunho apuratório, repressivo e punitivo.

Ao mesmo tempo, pode-se afirmar que ainda parece ser uma atuação tímida, ao comparada o volume de denúncias que chegam à Ouvidoria ou a quantidade de processos disciplinares instaurados. Daí a importância da divulgação do trabalho da Comissão na Universidade, por se tratar de uma ação que pretende promover o entendimento entre as partes envolvidas nos conflitos, fazendo-as perceber que elas

³⁵ Informações concedidas pelo secretário da Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN, no dia 07 de outubro de 2020, em resposta à manifestação da pesquisadora na Plataforma e-Ouv (Fala.BR - plataforma integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal), por meio de solicitação de Acesso à Informação, número de protocolo 23546.048451/2020-18.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

próprias deram causa ao problema e ajudando-as a encontrar a solução por elas mesmas (SOUZA, 2018). Construir “um ambiente de convivência harmoniosa, pacífica, permitindo uma maior produtividade dos servidores” (SOUZA, 2018, p. 76), é para o que contribui a ação da Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN.

6.3 Os 10 mandamentos da ética: princípios que todo servidor público da UFRN deve conhecer para exercer a boa administração

Tendo como base o estudo realizado até aqui – doutrinário, normativo e documental –, alicerçando-se, outrossim, nas informações extraídas dos dados coletados junto aos setores disciplinares, Ouvidoria, Comissão de Ética e Comissão de Mediação das Relações de Trabalho da UFRN e apresentados em tópicos anteriores, foi possível perceber que as condutas que concretizam, com maior frequência, irregularidades na UFRN estão relacionadas à acumulação indevida de cargos, ausência ou impontualidade ao serviço, desaparecimento ou perecimento de bens públicos, descumprimentos de normas ou regulamentos ou irregularidades definidas em normativos ou regulamentos, falta de urbanidade, cortesia e conduta escandalosa na repartição, assédio moral/sexual, constrangimento e relacionamento entre professor e aluno.

Estas condutas apontam que a relação do servidor com a instituição e com seu trabalho, a relação do servidor com o patrimônio público e a relação do servidor com seus pares e com o público são áreas que podem indicar vulnerabilidades na UFRN suscetíveis à prática de infrações administrativas por parte dos servidores. Podem ser consideradas pontos críticos que merecem maior atenção por parte dos gestores da Universidade.

Diante de tais conclusões, os pontos críticos identificados constituíram eixos norteadores para a elaboração dos 10 mandamentos da ética, os quais visam enfrentar as fragilidades encontradas no comportamento do servidor público da UFRN, consubstanciando princípios gerais e objetivos orientadores de conduta.

Quer-se, ainda, salientar a atualidade do tema e a importância de se reforçar ordenanças acerca do comportamento ético do agente público. No ano de 2020, em 07 de julho, o Poder Executivo Federal lançou o manual de conduta do agente público, com a intenção de reforçar sua prioridade no que se refere “ao acompanhamento e

valorização do comportamento profissional e cívico, do aprimoramento da cultura de alto desempenho e integridade plena e do fortalecimento da confiança da sociedade no serviço público” (BRASIL, 2020a, p. 07) e por entender que o efetivo atendimento dos interesses da coletividade, com a prestação de um serviço público de qualidade “passa necessariamente pela cuidadosa manutenção de um ambiente eticamente correto e íntegro nas organizações públicas” (BRASIL, 2020a, p. 07).

Sem se sobrepor, revogar ou alterar as disposições normativas existentes, o referido manual de conduta vem complementar e reforçar as diretrizes e orientações baseadas em valores e princípios inerentes à Administração Pública, bem como “disseminar boas práticas que se constituem no padrão de comportamento que é esperado do servidor” (BRASIL, 2020a, p. 07). Entre outros objetivos, o manual pretende “orientar quanto aos princípios e padrões de conduta dos agentes públicos civis federais” (BRASIL, 2020a, p. 10).

Neste mesmo espírito e compartilhando de semelhantes objetivos como o de complementar os normativos já existentes na UFRN e instruir o servidor público sobre o padrão de conduta esperado, é que se desenvolveu os princípios que formam os 10 mandamentos da ética.

Outro aspecto a se destacar é a facilidade ou não de acesso às regras de conduta estabelecidas nos normativos. Por vezes, as legislações são extensas e técnicas, dificultando o acesso por todas as pessoas, como também, comumente, acaba por exigir conhecimento específico para o entendimento. No ambiente universitário, onde docentes e técnicos administrativos, com diferentes formações acadêmicas, podem compor uma comissão disciplinar ou serem designados para a Comissão de Ética, existe a dificuldade de indivíduos que assumem tal função em lidar com legislações e regulamentos, visto que, nem sempre, o membro da comissão tem formação na área do direito.

Sob essa perspectiva, os mandamentos vêm servir como esteio não só para nortear o comportamento do agente público na prestação do serviço público, mas também para ser facilitador para aqueles que exercerão a árdua tarefa de julgadores numa comissão e deverão tanto conhecer os normativos, como aplicá-los de forma correta. Nesse sentido, princípios gerais e objetivos, que consigam resumir as inúmeras regras de comportamento, são mais fáceis de serem assimilados, ampliando o acesso e o alcance da comunidade universitária.

Apresenta-se, enfim, os 10 mandamentos da ética, princípios que todo servidor público da UFRN deve conhecer para exercer a boa administração:

1) É importante que você conheça e estude as normas que regem a UFRN, bem como as que regulamentam as atribuições do servidor, pois isso é essencial para seu fiel cumprimento.

2) Seja pontual e assíduo no seu trabalho, isso expressa seu compromisso com a instituição e com o público e ajuda a construir um serviço público de qualidade. Se seu cargo, função ou influência implica algum poder, use isto exclusivamente para favorecer o interesse público e jamais para obter vantagens pessoais ou favorecimentos para si ou seus amigos.

3) Se você exerce cargos de chefia e que implicam na destinação de recursos públicos, na distribuição destes recursos e verbas, utilize critérios justos, de acordo com o interesse público, e em consonância com os princípios da justiça e da transparência.

4) Jamais se aproprie do bem público como se particular fosse, pois o patrimônio público não deve ser usado para atender fins e interesses particulares. Os bens da Universidade, o local de trabalho do servidor, assim como os prédios, as instalações públicas, os materiais e equipamentos devem ser utilizados e manuseados com zelo e cuidado, visto que constituem meios indispensáveis para a consecução do interesse público. Todas as contratações, compras e aquisições também devem ser feitas dentro deste espírito, procurando maximizar a qualidade e minimizar o custo para a instituição pública e jamais procurando satisfazer interesses pessoais ou de empresas.

5) Trate os colegas de trabalho, superiores ou subordinados, os estudantes e todos aqueles que formam a comunidade universitária com cortesia, tolerância e educação. No serviço público não há espaço para preconceito ou discriminação, nem para preferências ou privilégios. Todos devem ser respeitados independentemente das hierarquias. Se você ocupa posição de autoridade, seja em cargo de gestão

administrativa ou em sala de aula, não deve jamais fazer uso da superioridade hierárquica para humilhar, constranger, perseguir ou favorecer outros.

6) Jamais pratique irregularidades para obtenção de vantagens indevidas e não ceda a pressões de superiores ou qualquer outro interessado para fazê-lo. Resista e, se for o caso, denuncie aos setores competentes e, em último caso, ao próprio dirigente máximo da instituição ou aos órgãos de controle federais.

7) O atendimento ao público interno ou externo deve ser exercido com cortesia, atenção, respeito, gentileza, boa vontade, presteza e celeridade. O servidor que recebe a demanda deve buscar atendê-la da melhor forma possível, fazendo tudo o que estiver ao seu alcance para satisfazê-la.

8) Desde que não estejam sob sigilo, o servidor deve sempre fornecer dados e informações que lhe forem solicitados, bem como prestar contas de suas atividades profissionais, zelando pela presteza e transparência no serviço público.

9) Respeite a ordem das solicitações recebidas. Não atenda as demandas de acordo com a amizade ou inimizade pessoal, mas em função das necessidades e de acordo com as regras que são publicamente estabelecidas.

10) Busque sempre fazer o que é certo e estar de acordo com o interesse público. Desempenhe suas funções e faça seu trabalho de forma correta, honesta e justa.

7 CONCLUSÃO

A obediência ao princípio constitucional da moralidade administrativa torna-se imperiosa em todas as entidades e órgãos que compõem a Administração Pública brasileira, uma vez que o objetivo maior desta é buscar e satisfazer o interesse público. Isso implica em que valores como honestidade, probidade, lisura, decência, transparência, impessoalidade e justiça sejam esperados e exigidos pela sociedade daqueles sujeitos que estão responsáveis pela guarda e gestão da coisa pública, enquanto agentes públicos no exercício das funções estatais.

O princípio da moralidade não se trata de preceito abstrato, antes, porém, requer do agente público que cada ato seu, desde o mais simplório ao mais significativo, seja moral, isto é, seja reflexo de um agir com dignidade, decoro, zelo, probidade, honestidade, enfim, pautado em imperativos éticos. O agente público deve tomar decisões e fazer escolhas embasando-se em valores e princípios morais, rechaçando qualquer tipo de atitude evitada de vício, que macule o ato administrativo e o distancie do alcance do interesse público. O serviço público, afinal, está atrelado à finalidade de servir aos interesses da coletividade, que lhe deposita a confiança na gestão dos recursos, bens e patrimônios públicos em troca do compromisso de o agente estatal buscar e prover, única e exclusivamente, as necessidades coletivas, o que não abre espaço para prosperar o interesse pessoal do gestor.

A Universidade Federal do Rio Grande do Norte, autarquia federal e, por isso, entidade da Administração Pública indireta, submete-se ao mandamento constitucional do artigo 37, devendo observar e cumprir o princípio da moralidade administrativa em sua realidade institucional. O conjunto normativo que rege sua constituição e funcionamento revela o engajamento da instituição em viabilizar a concreção do referido princípio, constituindo a ética um dos fundamentos e princípios informadores da atuação universitária, conforme artigo 2º, do Estatuto da UFRN (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, 2002a).

No que se refere aos normativos que consagram o princípio da moralidade administrativa no seio institucional da UFRN, além do seu Estatuto, pode-se citar o Regimento Geral, o Programa de Capacitação e Qualificação dos servidores, o Programa de Integridade e o Código de Conduta dos agentes públicos e estudantes. Destaca-se a atualidade de alguns normativos como indício da iniciativa da UFRN em empreender esforços no sentido de efetivar o princípio da moralidade administrativa

mediante ações recentes que envolvem diversos setores e atores da Universidade em união com o fim de consolidar um ambiente organizacional ético.

Por outro lado, quando se consulta os dados registrados e disponibilizados pelos setores correicionais da UFRN – setores de processos disciplinares, Ouvidoria, Comissão de Ética e Comissão de Mediação das Relações de Trabalho – de modo geral, o que se verifica é o quantitativo expressivo de processos e casos envolvendo a prática de irregularidades pelos servidores da UFRN.

Condutas relacionadas à acumulação indevida de cargos, ausência ou impontualidade ao serviço, desaparecimento ou perecimento de bens públicos, descumprimentos de normas ou regulamentos ou irregularidades definidas em normativos ou regulamentos, falta de urbanidade e conduta escandalosa na repartição e assédio moral despontam como as práticas irregulares mais frequentes que ensejaram a instauração de processos disciplinares na UFRN entre os anos de 2013 e 2020.

Em relação às manifestações apresentadas à Ouvidoria da UFRN, as denúncias mais recorrentes estavam relacionadas a casos de assédio moral/sexual, constrangimento e relacionamento entre professor e aluno. Nas questões específicas envolvendo assédio moral/sexual ou outras violências e conflitos nas relações de trabalho, 21 processos com esse teor passaram pela Comissão de Mediação das Relações de Trabalho, entre os anos de 2013 e 2019, na tentativa das partes envolvidas em construir a solução dos casos por meio da mediação de conflitos.

A Comissão de Ética da UFRN, por sua vez, acolheu, ao todo, 29 denúncias no intervalo temporal de 2013 a 2020, concluindo 22 apurações de desvio ético, das quais 12 resultaram em aplicação de sanção ética, sendo 3 ACPP e 9 censuras éticas. A maior parte das condutas antiéticas que sofreram sanção infringem o dever de cortesia e urbanidade, estabelecido no inciso XIV, alínea g, do Código de Ética profissional do servidor público federal.

Quanto aos processos disciplinares que resultaram em aplicação da penalidade mais grave aos servidores da UFRN, verificou-se que, entre os anos de 2013 e 2020, houve 11 demissões, cujas causas consistiram em ausência do servidor, configurada por inassiduidade habitual ou abandono de cargo; incontinência pública e conduta escandalosa na repartição; gerência ou administração societária; e acumulação ilegal de cargos públicos.

Pelo exposto, apesar de um conjunto normativo robusto e de uma estrutura administrativa bem articulada para a prevenção e o enfrentamento de condutas antiéticas, é possível identificar que desvios de conduta, por parte dos servidores da UFRN, continuam a ocorrer com frequência, o que aponta a existência de uma fragilidade moral que ainda assola a comunidade universitária.

Reconhece-se a importância dos diplomas legais e regulamentos institucionais em traçar o padrão de comportamento ideal do servidor público, bem como o papel de punir e afastar, da esfera pública, o sujeito ímprobo e imoral. Contudo, a atuação repressiva dos setores correicionais não tem sido suficiente para inibir práticas irregulares e, por conseguinte, impedir a infringência do princípio da moralidade administrativa na UFRN.

A proposta dos 10 mandamentos da ética pretende combater a imoralidade sob a perspectiva preventiva, uma vez que vem facilitar a apropriação, pelo servidor público, do conteúdo do princípio da moralidade condensado em 10 princípios gerais norteadores de conduta. Os 10 mandamentos da ética, apresentados no item 6.3, e desenvolvidos a partir da pesquisa doutrinária, normativa e da realidade institucional da UFRN, constituem o objetivo geral desta dissertação. Sua elaboração somente foi possível por meio do cumprimento dos objetivos específicos, os quais se concretizaram por meio do estudo teórico sobre o princípio constitucional da moralidade administrativa, registrado nos capítulos 3 e 4; do levantamento e análise dos principais diplomas legais que regulamentam o comportamento ético do servidor público federal, apresentado no capítulo 5; e da investigação sobre a aplicabilidade do princípio da moralidade administrativa no âmbito da UFRN, exposta no capítulo 6.

A efetividade do princípio da moralidade administrativa perpassa, necessariamente, pela sensibilização e formação contínua do agente público no sentido de provocá-lo à interiorização dos padrões éticos (FREITAS, 1996) e ao engajamento em acatar e cumprir as normas de conduta, de modo que os valores morais se tornem arraigados ao seu comportamento. A conduta ética de cada servidor que forma a comunidade universitária é fundamental para a construção de um todo ético, o qual se refletirá numa instituição alicerçada na retidão, probidade, lisura, decência, honradez, honestidade, justiça, enfim, em valores que formam e concretizam o princípio constitucional da moralidade administrativa.

O tema estudado e discutido no presente trabalho, dada a sua complexidade e ampla aplicação, enseja a oportunidade de realização de novas pesquisas sobre o

mesmo, ainda dentro do âmbito da UFRN. Neste ínterim, fica a sugestão que sejam desenvolvidos novos trabalhos que abordam a aplicação do princípio da moralidade administrativa tendo como foco atos ou processos administrativos mais específicos desenvolvidos na Universidade, como, por exemplo, a observância do princípio nos processos licitatórios, na celebração e execução de contratos, na gestão orçamentária e administrativa de um centro acadêmico, na gestão do patrimônio público, entre outros.

Por fim, espera-se que as reflexões aqui suscitadas despertem o servidor público para a importância de resgatar os valores éticos no exercício da administração pública, de forma que cada ato realizado e decisão tomada estejam firmados nos ditames da ética, o que se faz essencial para a construção de uma Administração Pública cada vez mais proba, ética e eficiente. O intuito da elaboração dos 10 mandamentos da ética, consubstanciados em princípios gerais de comportamento, é contribuir para tornar efetivo o princípio constitucional da moralidade administrativa no âmbito da UFRN, visando a prevenção de desvios de conduta e, conseqüentes, infrações por parte do servidor público federal. A efetividade da moralidade no serviço público é o único caminho possível para a plena satisfação do interesse público.

REFERÊNCIAS

APRESENTAÇÃO da Ouvidoria. [Natal]: UFRN, c[entre 2015 e 2020]. Disponível em: <http://www.ouvidoria.ufrn.br/pagina.php?a=ouvidoria>. Acesso em: 04 out. 2020.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 135-159, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/81387/77724>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRANDÃO, Antonio José. Moralidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, 1951. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140>. Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. **Diário do Congresso Nacional**: Rio de Janeiro, RJ: Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte, p. 523, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 19 jan. 2020.

_____. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembleia Constituinte. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 13059, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 19 jan. 2020.

_____. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 01, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 9295, 23 jun. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm. Acesso em: 21 dez. 2019.

_____. Decreto nº 6.209, de 1º de fevereiro de 2007. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 02, 02 fev. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6029.htm#:. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Decreto nº 7.203, de 04 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 04, 07 jun. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.203%2C%20DE%204,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 03, 23 nov. 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

_____. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 3, 06 set. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

_____. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 20663, 12 nov. 1930. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jan. 2020.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1 – Suplemento, Brasília, DF, p. 4, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.

_____. Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Rio de Janeiro, RJ, p. 23911, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 6241, 05 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 16 fev. 2020.

_____. 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. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 23935, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm. Acesso em: 16 fev. 2020.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 6993, 03 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 fev. 2020.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 8269, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

_____. Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 4461, 18 mar. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9266.htm. Acesso em: 08 maio 2020.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 01, 01 fev. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 07 mar. 2020.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 01, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. 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. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 01, 17 mai. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 04, 27 jun. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 04 out. 2020.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. **Manual de conduta do agente público civil do poder executivo federal**. Brasília: SGP/Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/contecomigo/paginas/paginas-dos-hyperlinks/novas-regras-1/atencao-ao-manual-de-conduta-do-agente-publico>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 2, de 30 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 43, 31 mai. 2017c. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/148442834/dou-secao-1-31-05-2017-pg-43>. Acesso em: 28 ago. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 5, de 18 de junho de 2018. Estabelece orientações para a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal para o exercício das competências definidas pelos capítulos III e IV da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 46, 25 jun. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27128217/do1-2018-06-25-instrucao-normativa-n-5-de-18-de-junho-de-2018-27128190. Acesso em: 08 out. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 7, de 08 de maio de 2019. Dispõe sobre o Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias - e-Ouv e o painel "resolveu?", e estabelece adoção do Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias - e-Ouv, como plataforma única de registro de manifestações de ouvidoria, nos termos do art. 16 do Decreto nº 9.492, de 2018. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 43, 13 mai. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instru%C3%87%C3%83o-normativa-n%C2%BA-7-de-8-de-maio-de-2019-92404449>. Acesso em: 08 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 37.097/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 29 de abril de 2020b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28%28ALEXANDRE+DE+MORAES%29%2ENORL%2E+OU+%28ALEXANDRE+DE+MORAES%29%2ENPRO%2E+OU+%28ALEXANDRE+DE+MORAES%29%2EDMS%2E%29%28%40JULG+%3D+20200429%29%28%40JULG+%3D+20200429%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y7yv4b9u>. Acesso em: 08 maio 2020.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA. Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008. Estabelece as normas de funcionamento e de rito processual para as Comissões de Ética instituídas pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, e disciplinadas pelo Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007. *In*: **Código de Conduta da Alta Administração Federal**. 5. ed. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://comissaodeetica.ufrr.br/wp-content/themes/comissaoEtica/pdfs/codigo-conduta-compilado-2014>. Acesso em: 28 abr. 2020.

COMISSÃO DE ÉTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Regimento interno da Comissão de Ética da UFRN**. Natal: UFRN, 2011. Disponível em: <http://comissaodeetica.ufrn.br/wp-content/themes/comissaoEtica/pdfs/regimento-interno-CE-aprovado.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília: CGU, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/atividade-disciplinar/curso-de-pad>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 12, de 02 de agosto de 2019. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 56, 05 ago. 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-12-de-2-de-agosto-de-2019-208802452>. Acesso em: 08 out. 2020.

DANTAS, Fabiana Santos. A urbanidade como dever funcional no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 145-162, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80833/77257>. Acesso em: 29 set. 2020.

DANTAS, Maristela. **Análise e diagnóstico dos processos administrativos disciplinares e a atuação dos demais órgãos de controle e correição, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2018. 155 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/26033>. Acesso em: 24 abr. 2020.

DELA SAVIA, Sergio Luís Rizzo. **A vivência da ética nas organizações**. In: Componente curricular Ética nas Instituições do Programa de Pós-graduação em Gestão de Processos Institucionais, 2019, Natal. Texto-base para a elaboração do trabalho da disciplina. Natal: UFRN, 2019. p. 1-3. Disponível em: <https://sigaa.ufrn.br/sigaa/ava/NoticiaTurma/mostrar.jsf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. **Discricionariedade administrativa na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

FERRAZ, Sérgio. Instrumentos de defesa do administrado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 165, p. 11-22, 1986. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45165>. Acesso em: 20 jan. 2020.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2003.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. Do princípio da moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 190, p. 247-252, 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45635/47604>. Acesso em: 17 fev. 2020.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 204, p. 65-84, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46754/46380>. Acesso em: 21 abr. 2020.

GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 233, p. 103-139, 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45445/44994>. Acesso em: 22 abr. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, Bruma Soriano Ilarráz. **Seleção de docentes em Instituições Federais de Ensino Superior**: um estudo sobre o papel das Comissões de Ética. 2015. 70f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/21768>. Acesso em: 28 abr. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 121-128, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44682/44985>. Acesso em: 22 abr. 2020.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARCCO-RN – Movimento Articulado de Combate à Corrupção no Estado do Rio Grande do Norte. **Regimento Interno, de 10 de outubro de 2012**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DE97A250013D>. Acesso em: 31 ago. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A ética no direito e na economia. **Scientia Iuridica**, Braga, n. 291, p. 1-26, 30 mai. 2001. Disponível em: . Acesso em: 19 jan. 2020.

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

MELO, Régina Gonçalves. **A eficácia do processo administrativo disciplinar no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. 2015. 146f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/20364>. Acesso em: 22 set. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 10024134012723001 MG**. Sindicância Administrativa- [...] - Insubordinação e desídia do servidor- Comprovação- Pena de suspensão convertida em multa por dia de vencimento- Previsão na Lei Estadual 5.406/69- Proporcionalidade da sanção aplicada- Sentença confirmada. Relator: Habib Felipe Jabour, 19 de novembro de 2019. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/785032969/apelacao-civel-ac-10024134012723001-mg/inteiro-teor-785033488?ref=juris-tabs>. Acesso em: 25 abr. 2020.

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso Administrativo: 10000150065720000 MG**. Recurso Administrativo Disciplinar. Servidora submetida a processo administrativo disciplinar. [...] Fatos que denotaram desídia da servidora no cumprimento de suas funções. Penalidade de suspensão. [...] Decisão mantida. Conselho da Magistratura. Relator: Armando Freire, 28 de junho de 2016. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/356860321/recurso-administrativo-10000150065720000-mg/inteiro-teor-356860338?ref=juris-tabs>. Acesso em: 25 abr. 2020.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, Paulo. Função administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 5, jan./fev./mar., 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/paulo-modesto/funcao-administrativa>. Acesso em: 20 mar. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa: do conceito a efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 190, p. 1-44, 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45405/47592>. Acesso em: 22 dez. 2019.

OLIVEIRA, José Gláucio Brito Tavares de. **Autoria e plágio em trabalhos acadêmicos**: políticas e ações de combate ao plágio no contexto universitário. 2016.

68 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22655>. Acesso em: 19 ago. 2020.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Acórdão. Apelação Cível nº 1.422. Empresa de Transporte Potiguar Ltda. versus Inspetoria Estadual de Trânsito. Relator Sr. Desembargador Seabra Fagundes, 28 de julho de 1948. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 52-82, 1948. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10789/9778>. Acesso em: 08 abr. 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Weverton Ricardo da; PALMEIRA SOBRINHO, Zéu. **Assédio moral: conheça e aprenda a combater** [recurso eletrônico]. Natal: SEDIS, 2017. Disponível em: <https://www.progesp.ufrn.br/cidadania#288>. Acesso em: 29 set. 2020.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. Unidade 2: a pesquisa científica. *In*: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-42.

SOUZA, Cláudio David de. **Diagnóstico do enfrentamento ao assédio moral em uma Instituição Federal de Ensino Superior**. 2018. 149 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Processos Institucionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26181>. Acesso em: 29 set. 2020.

TÁCITO, Caio. Improbidade administrativa como forma de corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 242, p. 187-189, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42985/44600>. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 218, p. 1-10, 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47451>. Acesso em: 19 jan. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Dados 2013**. [Natal]: UFRN, 2013a. Disponível em:

<http://www.ouvidoria.ufrn.br/documento.php?id=111907991>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. **Dados 2014**. [Natal]: UFRN, 2014a. Disponível em: <http://www.ouvidoria.ufrn.br/documento.php?id=111907991>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. **Dados 2015**: Ouvidoria UFRN. [Natal]: UFRN, 2015a. Disponível em: <http://www.ouvidoria.ufrn.br/documento.php?id=111907991>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. **Dados 2016**: Ouvidoria UFRN. [Natal]: UFRN, 2016a. Disponível em: <http://www.ouvidoria.ufrn.br/documento.php?id=111907991>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. **Dados 2017**: Ouvidoria UFRN. [Natal]: UFRN, 2017a. Disponível em: <http://www.ouvidoria.ufrn.br/documento.php?id=111907991>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 01/13-CE/UFRN, de 18 de fevereiro de 2013. **Boletim de Serviço**, n° 31, p. 06, 18 fev. 2013b. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 01/17-CE/UFRN, de 25 de abril de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 75, p. 28, 25 abr. 2017b. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 01/2018-ComÉTICA, de 11 de maio de 2018. **Boletim de Serviço**, n° 89, p. 12, 14 mai. 2018a. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 001/2020-CE/UFRN, de 21 de fevereiro de 2020. **Boletim de Serviço**, n° 38, p. 04, 28 fev. 2020a. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 02/17-CE/UFRN, de 25 de abril de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 75, p. 29, 25 abr. 2017c. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 002/18- ComÉTICA, de 01 de outubro de 2018. **Boletim de Serviço**, n° 188, p. 22, 02 out. 2018b. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 03/17-CE/UFRN, de 25 de abril de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 75, p. 30, 25 abr. 2017d. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 04/17- COMÉTICA, de 23 de outubro de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 199, p. 14, 23 out. 2017e. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 005/17-COMÉTICA, de 13 de novembro de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 214, p. 11, 14 nov. 2017f. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 006/17- COMÉTICA, de 13 de novembro de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 214, p. 12, 14 nov. 2017g. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Comissão de Ética da UFRN. Ementa n° 007/17 - COMÉTICA, de 07 de dezembro de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 233, p. 05, 13 dez. 2017h. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. Direção do Centro de Ciências da Saúde da UFRN. Portaria n° 062/2017-CCS, de 20 de setembro de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 178, p. 24, 20 set. 2017i. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Direção do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. Portaria n° 019/2017-CCSA, de 20 de março de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 55, p. 12, 23 mar. 2017j. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Direção do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UFRN. Portaria n° 058/2017-CCSA, de 24 de agosto de 2017. **Boletim de Serviço**, n° 165, p. 32, 31 ago. 2017k. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **Novas conquistas**: plano de gestão 2011 – 2015. Natal: EUFRN, 2012a. 86 p. Disponível em: https://www.ufrn.br/resources/documentos/planodegestao/planogestao_2011_2015.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Plano de desenvolvimento institucional**: 2010-2019. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2010a. Disponível em:

<https://ufrn.br/resources/documentos/pdi/PDI-2010-2019-final.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

_____. **Plano de gestão 2019-2023**. Natal: EDUFRN, 2019a. 64 p. Disponível em: https://www.ufrn.br/resources/documentos/planodegestao/Plano_de_Gestao_2019-2023.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

_____. **Plano de integridade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Natal: UFRN, 2018c. Disponível em: https://www.ufrn.br/resources/documentos/planos/plano_de_Integridade_da_UFRN.pdf. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2013. Natal: UFRN, 2014b. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2016.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2014. Natal: UFRN, 2015b. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2016.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Diretoria de Administração de Pessoal – DAP. **Quantitativo total dos aposentados e pensionistas X ativos 2020**, 2020b. Disponível em: <https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/home.jsf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

_____. Pró-reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas – DDP. **Programa de capacitação e aperfeiçoamento da Universidade Federal do Rio Grande Do Norte - UFRN**. Natal: UFRN, 2012b. Disponível em: http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/2012140060f6a8101903621314e4dcec1/PROGRAMA_CAPACITAO_CONSAD_19.04.pdf. Acesso em: 05 set. 2020.

_____. Pró-reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas – DDP. Divisão de Capacitação e Educação Profissional. **Proposta de ação de capacitação EAD/Trilhas – Ética no Serviço Público**. Período do curso: 22/10/2019 a 28/11/2019. Natal: UFRN, 2019b. Disponibilizado via e-mail pela equipe da Divisão de Capacitação e Educação Profissional (capacitacao@reitoria.ufrn.br) no dia 17 de setembro de 2020.

_____. Pró-reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas – DDP. Divisão de Capacitação e Educação Profissional. **Proposta de ação de capacitação EAD/Trilhas – Legislação Aplicada à Gestão de Pessoas**. Período do curso: 13/05/2020 a 16/06/2020. Natal: UFRN, 2020c. Disponibilizado via e-mail pela equipe da Divisão de Capacitação e Educação Profissional (capacitacao@reitoria.ufrn.br) no dia 17 de setembro de 2020.

_____. Pró-reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas – DDP. Divisão de Capacitação e Educação Profissional. **Proposta de ação de capacitação EAD/Trilhas - Processo Administrativo na UFRN**. Período do curso: 18/08 a 09/09/2020. Natal: UFRN, 2020d. Disponibilizado via e-mail pela equipe da Divisão de Capacitação e Educação Profissional (capacitacao@reitoria.ufrn.br) no dia 17 de setembro de 2020.

_____. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Portaria nº 102/16-PROGESP, de 16 de fevereiro de 2016. **Boletim de Serviço**, nº 29, 17 fev. 2016b. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/sipac/boletim/solicitacao/busca_avancada.jsf. Acesso em 03 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 018/2019-R, de 04 de janeiro de 2019. **Boletim de Serviço**, nº 04, p. 05, 07 jan. 2019c. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 14 out. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 48, de 17 de janeiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 28, 21 jan. 2020e. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/279107336/dou-secao-2-21-01-2020-pg-28?ref=next_button. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 259, de 19 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 38, 21 de fev. 2020f. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/284954000/dou-secao-2-21-02-2020-pg-38>. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 286/2016-R, de 19 de fevereiro de 2016. **Boletim de Serviço**, nº 33, p. 04, 23 fev. 2016c. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 317, de 02 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 41, 04 mar. 2020g. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/286119852/dou-secao-2-04-03-2020-pg-41?ref=feed>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 404, de 11 de março de 2020. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 40, 12 mar. 2020h. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/287244283/dou-secao-2-12-03-2020-pg-40>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 408/2014-R, de 10 de março de 2014. **Boletim de Serviço**, nº 46, p. 29, 12 mar. 2014c. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 424, de 14 de março de 2018. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 31, 16 mar. 2018d. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/182225652/dou-secao-2-16-03-2018-pg-31>. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 623/2018-R, de 12 de abril de 2018. **Boletim de Serviço**, nº 70, p. 04, 16 abr. 2018e. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 639/2014-R, de 10 de abril de 2014. **Boletim de Serviço**, nº 68, p. 03, 11 abr. 2014d. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 669/2015-R, de 13 de abril de 2015. **Boletim de Serviço**, nº 67, p. 14, 14 abr. 2015c. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 713/2015-R, de 20 de abril de 2015. **Boletim de Serviço**, nº 73, p. 04, 23 abr. 2015d. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 742, de 02 de maio de 2018. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 31, 03 de mai. 2018f. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/188750535/dou-secao-2-03-05-2018-pg-31>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 749/10-R, de 07 de julho de 2010. **Boletim de Serviço**, nº 125, 08 jul. 2010b. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 811/08-R, de 26 de setembro de 2008. **Boletim de Serviço**, nº 143, 02 out. 2008. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 out. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 1.091, de 01 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 26, 06 jun. 2017l. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/149098651/dou-secao-2-06-06-2017-pg-26>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 1.148/2014-R, de 01 de julho de 2014. **Boletim de Serviço**, nº 116, p. 20, 01 jul. 2014e. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 1.169, de 26 de junho de 2018. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 40, 29 jun. 2018g. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27940565. Acesso em: 25 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 1.235/2014-R, de 09 de julho de 2014. **Boletim de Serviço**, nº 123, p. 06, 10 jul. 2014f. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 1.267, de 22 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 26, 26 jun. 2017m. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/151190381/dou-secao-2-26-06-2017-pg-26?ref=goto>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 1.558/2013-R, de 5 de agosto de 2013. **Boletim de Serviço**, nº 148, p. 11, 07 ago. 2013c. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 14 out. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 1.966, de 07 de outubro de 2014. **Diário Oficial da União**, Seção 2, Brasília, DF, p. 32, 10 de out. 2014g. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/78060377/dou-secao-2-10-10-2014-pg-32>. Acesso em: 27 set. 2020.

_____. Reitoria. Portaria nº 2.600/2017-R, de 28 de novembro de 2017. **Boletim de Serviço**, nº 224, p. 18, 30 nov. 2017n. Disponível em: https://sipac.ufrn.br/public/jsp/boletim_servico/busca_avancada.jsf. Acesso em: 22 set. 2020.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2015**. Natal: UFRN, 2016d. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2016.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2016**. Natal: UFRN, 2016e. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2016.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Natal: UFRN, 2017o. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2017.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. **Relatório de Gestão 2018**. Natal: UFRN, 2019d. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2018.pdf>. Acesso em 12 mar. 2020.

_____. **Relatório de gestão 2019 [recurso eletrônico]**. Natal: EDUFRN, 2020i. Disponível em:

<https://www.ufrn.br/resources/documentos/relatoriodegestao/RelatoriodeGestao2019.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

_____. Resolução nº 006 – CONSUNI, de 16 de agosto de 2002. Estatuto da UFRN, Natal, RN, **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 173, p. 51, 06 set. 2002a. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/estatuto/Estatuto-UFRN.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

_____. Resolução nº 007 – CONSUNI, de 16 de agosto de 2002. Regimento Geral da UFRN, Natal, RN, **Boletim de Serviço**, nº 036, 29 ago. 2002b. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/regimentos/RegimentoGeral.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

_____. **Resolução nº 024/2002-CONSAD**, de 04 de julho de 2002. Altera a Resolução nº 067/99-CONSAD, de 24 de setembro de 1999, que institui a Ouvidoria da UFRN. Natal: UFRN, 2002c. Disponível em: https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 04 out. 2020.

_____. **Resolução nº 025 – CONSAD, de 29 de junho de 2017**. Institui e regulamenta o Programa de Capacitação e Qualificação – PCQ dos servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Natal: UFRN, 2017p. Disponível em: <https://www.progesp.ufrn.br/capacitacao>. Acesso em: 02 set. 2020.

_____. Resolução nº 025 – CONSUNI, de 11 de dezembro de 2019. Aprova o Código de Conduta dos agentes públicos e estudantes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, RN, **Boletim de Serviço**, nº 244, 27 dez. 2019e. Disponível em: https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 13 ago. 2020.

_____. Resolução nº 036 – CONSAD, de 28 de julho de 2016. Aprova normas que disciplinam os Processos Administrativos Disciplinares e de Sindicâncias no âmbito da UFRN, Natal, RN, **Boletim de Serviço**, nº 142, 01 ago. 2016f. Disponível em: https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 10 jul. 2020.

_____. Resolução nº 059 – CONSAD, de 29 de novembro de 2018. Institui o Programa de Integridade e cria o Comitê de Integridade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal, RN, **Boletim de Serviço**, nº 227, 03 dez. 2018h. Disponível em: https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 02 ago. 2020.

_____. **Resolução nº 067/1999 – CONSAD, de 24 de setembro de 1999**. Institui a Ouvidoria da UFRN. Natal: UFRN, 1999. Disponível em: https://sigrh.ufrn.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 04 out. 2020.

_____. **UFRN em números 2014-2018**, 2018i. Disponível em: <https://www.ufrn.br/resources/documentos/ufrnemnumeros/UFRN-em-Numeros-2014-2018.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2020.

APÊNDICE A – PRODUTO: OS 10 MANDAMENTOS DA ÉTICA NA UFRN

1) É importante que você conheça e estude as normas que regem a UFRN, bem como as que regulamentam as atribuições do servidor, pois isso é essencial para seu fiel cumprimento.

2) Seja pontual e assíduo no seu trabalho, isso expressa seu compromisso com a instituição e com o público e ajuda a construir um serviço público de qualidade. Se seu cargo, função ou influência implica algum poder, use isto exclusivamente para favorecer o interesse público e jamais para obter vantagens pessoais ou favorecimentos para si ou seus amigos.

3) Se você exerce cargos de chefia e que implicam na destinação de recursos públicos, na distribuição destes recursos e verbas, utilize critérios justos, de acordo com o interesse público e em consonância com os princípios da justiça e da transparência.

4) Jamais se aproprie do bem público como se particular fosse, pois o patrimônio público não deve ser usado para atender fins e interesses particulares. Os bens da Universidade, o local de trabalho do servidor, assim como os prédios, as instalações públicas, os materiais e equipamentos devem ser utilizados e manuseados com zelo e cuidado, visto que constituem meios indispensáveis para a consecução do interesse público. Todas as contratações, compras e aquisições também devem ser feitas dentro deste espírito, procurando maximizar a qualidade e minimizar o custo para a instituição pública e jamais procurando satisfazer interesses pessoais ou de empresas.

5) Trate os colegas de trabalho, superiores ou subordinados, os estudantes e todos aqueles que formam a comunidade universitária com cortesia, tolerância e educação. No serviço público não há espaço para preconceito ou discriminação, nem para preferências ou privilégios. Todos devem ser respeitados independentemente das hierarquias. Se você ocupa posição de autoridade, seja em cargo de gestão administrativa ou em sala de aula, não deve jamais fazer uso da superioridade hierárquica para humilhar, constranger, perseguir ou favorecer outros.

6) Jamais pratique irregularidades para obtenção de vantagens indevidas e não ceda a pressões de superiores ou qualquer outro interessado para fazê-lo. Resista e, se for o caso, denuncie aos setores competentes e, em último caso, ao próprio dirigente máximo da instituição ou aos órgãos de controle federais.

7) O atendimento ao público interno ou externo deve ser exercido com cortesia, atenção, respeito, gentileza, boa vontade, presteza e celeridade. O servidor que recebe a demanda deve buscar atendê-la da melhor forma possível, fazendo tudo o que estiver ao seu alcance para satisfazê-la.

8) Desde que não estejam sob sigilo, o servidor deve sempre fornecer dados e informações que lhe forem solicitados, bem como prestar contas de suas atividades profissionais, zelando pela presteza e transparência no serviço público.

9) Respeite a ordem das solicitações recebidas. Não atenda as demandas de acordo com a amizade ou inimizade pessoal, mas em função das necessidades e de acordo com as regras que são publicamente estabelecidas.

10) Busque sempre fazer o que é certo e estar de acordo com o interesse público. Desempenhe suas funções e faça seu trabalho de forma correta, honesta e justa.

**APÊNDICE B – QUADRO EXPLICATIVO DA ELABORAÇÃO DOS 10
MANDAMENTOS DA ÉTICA**

RELAÇÃO DO SERVIDOR COM O SEU TRABALHO	
MANDAMENTOS	VULNERABILIDADES
É importante que você conheça e estude as normas que regem a UFRN, bem como as que regulamentam as atribuições do servidor, pois isso é essencial para seu fiel cumprimento.	Descumprimento de normas e regulamentos ou irregularidades definidas em normativos ou regulamentos.
Busque sempre fazer o que é certo e estar de acordo com o interesse público. Desempenhe suas funções e faça seu trabalho de forma correta, honesta e justa.	
Seja pontual e assíduo no seu trabalho, isso expressa seu compromisso com a instituição e com o público e ajuda a construir um serviço público de qualidade. Se seu cargo, função ou influência implica algum poder use isto exclusivamente para favorecer o interesse público e jamais para obter vantagens pessoais ou favorecimentos para si ou seus amigos.	Ausência ou impontualidade ao serviço e obtenção de proveito pessoal ou vantagem indevida.
RELAÇÃO DO SERVIDOR COM O PATRIMÔNIO PÚBLICO	
Jamais se aproprie do bem público como se particular fosse, pois o patrimônio público não deve ser usado para atender fins e interesses particulares. Os bens da Universidade, o local de trabalho do servidor, assim como os prédios, as instalações públicas, os materiais e equipamentos devem ser utilizados e manuseados com zelo e cuidado, visto que constituem meios indispensáveis para a consecução do interesse público. Todas as contratações, compras e aquisições também devem ser feitas dentro deste espírito, procurando maximizar a qualidade e minimizar o custo para a Instituição pública e jamais procurando satisfazer interesses pessoais ou de empresas.	Desaparecimento ou perecimento de bens públicos / Administração de recursos públicos / Favorecimento indevido
Se você exerce cargos de chefia e que implicam na destinação de recursos públicos, na distribuição destes recursos e verbas, utilize critérios justos, de acordo com	

o interesse público e em consonância com os princípios da justiça e da transparência.	
RELAÇÃO DO SERVIDOR COM OS PARES E COM O PÚBLICO	
<p>Trate os colegas de trabalho, superiores ou subordinados, os estudantes e todos aqueles que formam a comunidade universitária com cortesia, tolerância e educação. No serviço público não há espaço para preconceito ou discriminação, nem para preferências ou privilégios. Todos devem ser respeitados independentemente das hierarquias. Se você ocupa posição de autoridade, seja em cargo de gestão administrativa ou em sala de aula, não deve jamais fazer uso da superioridade hierárquica para humilhar, constranger, perseguir ou favorecer outros.</p>	<p>Falta de urbanidade, cortesia e conduta escandalosa na repartição; assédio moral/sexual; constrangimento; relacionamento entre professor e aluno.</p>
<p>Jamais pratique irregularidades para obtenção de vantagens indevidas e não ceda a pressões de superiores ou qualquer outro interessado para fazê-lo. Resista e, se for o caso, denuncie aos setores competentes e, em último caso, ao próprio dirigente máximo da instituição ou aos órgãos de controle federais.</p>	
<p>O atendimento ao público interno ou externo deve ser exercido com cortesia, atenção, respeito, gentileza, boa vontade, presteza e celeridade. O servidor que recebe a demanda deve buscar atendê-la da melhor forma possível, fazendo tudo o que estiver ao seu alcance para satisfazê-la.</p>	
<p>Desde que não estejam sob sigilo, o servidor deve sempre fornecer dados e informações que lhe forem solicitados, bem como prestar contas de suas atividades profissionais, zelando pela transparência no serviço público.</p>	<p>Transparência pública.</p>
<p>Respeite a ordem das solicitações recebidas. Não atenda as demandas de acordo com a amizade ou inimizade pessoal, mas em função das necessidades e de acordo com as regras que são publicamente estabelecidas.</p>	<p>Favorecimento indevido</p>