



Universidade de Brasília
Faculdade UnB Planaltina - FUP
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP
Mestrado Profissional em Gestão Pública

Alisson Assis de Lima

Três ensaios sobre a prática de princípios constitucionais da
Administração Pública na Universidade de Brasília

Brasília-DF

2020

Alisson Assis de Lima

Três ensaios sobre a prática de princípios constitucionais da
Administração Pública na Universidade de Brasília

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/FUP, da Universidade de Brasília – UNB, *Campus Planaltina*, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior

Brasília-DF

2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L L732t Lima, Alisson Assis de
Três ensaios sobre a prática de princípios
constitucionais da Administração Pública na Universidade de
Brasília / Alisson Assis de Lima; orientador Luiz Honorato
da Silva Junior. -- Brasília, 2020.
97 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão
Pública) -- Universidade de Brasília, 2020.

1. Princípios da administração pública. 2. Administração
Pública. 3. Improbidade Administrativa. 4. Universidade de
Brasília. 5. LIMPE. I. Silva Junior, Luiz Honorato da,
orient. II. Título.

Alisson Assis de Lima

Três ensaios sobre a prática de princípios constitucionais da
Administração Pública na Universidade de Brasília

Banca examinadora

Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Júnior
Orientador
PPGP/UnB

Prof.^a Dra. Maria Carolina Carvalho Motta
UFG

Prof.^a Dra. Elaine Nolasco Ribeiro
PPGP/UnB

Brasília-DF
2020

Às minhas filhas, Cecília e Maitê.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois é Ele quem me deu sabedoria, coragem e forças para concluir este trabalho.

A minha esposa, pelo companherismo, amor, confiança, compreensão e motivação.

Aos meus pais e irmãos que sempre ensinaram que o estudo é a base fundamental para ter sucesso na vida.

Ao Professor Luiz Honorato, meu orientador, pela dedicação exemplar, incentivo, suporte e paciência dispensados a mim com confiança.

Às professoras Elaine Nolasco Ribeiro e Maria Carolina Carvalho Motta por terem aceitado o convite para participarem da banca de avaliação e pelas contribuições fundamentais para a construção deste trabalho.

À Universidade de Brasília que, mesmo com as dificuldades enfrentadas, ofereceu aos seus servidores a oportunidade de ingressar no Mestrado Profissional em Gestão Pública.

Aos colegas da Faculdade de Ceilândia que trabalharam em dobro durante a minha ausência.

A todos que contribuíram com a pesquisa, o meu muito obrigado.

RESUMO

A presente dissertação é organizada em três artigos relacionados à percepção de servidores públicos da Universidade de Brasília sobre a prática de princípios constitucionais da Administração Pública previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal — Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência —, representados pela sigla LIMPE. O primeiro artigo busca evidências sobre a percepção dos servidores da Universidade a respeito desses princípios por meio de questionários de pesquisa aplicados junto aos docentes e técnicos da Instituição. Foram propostos indicadores para avaliar a autopercepção e a percepção sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho. Os resultados demonstraram que a autopercepção de cumprimento é sempre maior que a percepção que se tem de tais princípios no ambiente de trabalho e que características como a idade e o tempo trabalhado na Instituição parecem não se relacionar significativamente para a percepção de tal prática. No entanto, características como gênero, cargo e o fato de exercer uma função de gestão se relacionam com uma maior ou menor percepção. O segundo artigo tem como objetivo identificar fatores que interferem na percepção de servidores a respeito da prática dos princípios LIMPE na Universidade. Para isso, buscou-se correlacionar os indicadores de percepção, encontrados no primeiro estudo, com características individuais dos servidores entrevistados através de um modelo de regressão em Mínimos Quadrados Ordinários. Os dados revelam que aqueles servidores que possuem uma percepção positiva sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho tendem a possuir uma autopercepção também positiva, e vice-versa. Evidenciou-se também que a idade, o tempo de trabalho, o cargo e o fato de exercer uma função de gestão possuem discreta influência na percepção relativa ao ambiente de trabalho e que o gênero, o tempo de trabalho e o cargo interferem na autopercepção do servidor. O terceiro artigo objetiva buscar evidências sobre a percepção dos servidores públicos da Universidade de Brasília a respeito da prática dos princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição e identificar possíveis relações entre essa percepção, as características sociais e profissionais dos entrevistados e o conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa através de um modelo de regressão. Para isso, foram realizadas regressões *logit* para correlacionar o conhecimento do servidor sobre a lei de improbidade administrativa com: os índices LIMPE e os indicadores de percepção, encontrados no primeiro artigo, e as características dos servidores. Os resultados sugerem que a probabilidade de o servidor ter conhecimento sobre a lei de improbidade sofre interferência de diversos fatores, entre eles: a percepção que ele possui acerca da prática dos princípios da impessoalidade e da moralidade no ambiente de trabalho; a autopercepção sobre o cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência; o indicador de autopercepção da prática dos princípios LIMPE; a idade e o tempo trabalhado na Universidade; o gênero; o cargo; e o exercício de uma função de gestão.

Palavras-chave: Princípios da administração pública; Administração Pública; Improbidade Administrativa; Universidade de Brasília; Servidores Públicos; LIMPE.

ABSTRACT

This dissertation is organized in three articles related to the perception of public servants of the University of Brasilia about the practice of constitutional principles of Public Administration provided for in the article 37 of the Federal Constitution, represented by the acronym LIMPE. The first article looks for evidence on the perception of University staff about these principles through 893 research questionnaires applied to the faculty and technicians of the institution. Indicators were proposed to assess self-perception and perception about the practice of principles in the workplace. The results showed that the self-perception is always greater than the perception of practice of such principles in the workplace and that characteristics such as age and time worked in the institution do not seem to be significantly related to the perception of such practice. However, characteristics such as gender, position and the fact of performing a management function are related to a greater or lesser perception. The second article aims to identify which factors are most related to a greater perception of the practice of the LIMPE principles. The second article aims to identify factors that interfere with the perception of servants regarding the practice of the LIMPE principles at the University. To this end, we sought to correlate the perception indicators found in the first study with individual characteristics of the interviewed servers through an Ordinary Least Squares regression model. The data reveal that those employees who have a positive perception about the practice of principles in the workplace tend to have a positive self-perception, and vice versa. It was also evidenced that age, working time, position and the fact of performing a management function have a slight influence on the perception related to the work environment and that gender, working time and job role interferes with self-perception of the public servants. The third article aims to seek evidence on the perception of public servants at the University of Brasilia regarding the practice of constitutional principles listed in article 37 of the Constitution and to identify possible relationships between this perception, the social and professional characteristics of the interviewees and the knowledge about the administrative improbity law through a regression model. For this, logit regressions were performed to correlate server knowledge about the law of administrative misconduct with: the LIMPE indices and perception indicators found in the first article, and the characteristics of the servers. The results suggest that the probability that the servant has knowledge about the law of misconduct is interfered by several factors, including: the perception he has about the practice of the principles of impersonality and morality in the workplace; self-perception of compliance with the principles of legality, morality and efficiency; the self-perception indicator of the practice of the LIMPE principles; the age and time worked at the University; the gender; the job role; and the exercise of a management function.

Keywords: Principles of public administration; Public Administration; Misconduct in Administration; University of Brasilia; Public servants; LIMPE.

LISTA DE FIGURAS

Artigo: A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília.

Figura 1 - Percepção dos entrevistados de acordo com a idade	33
Figura 2 - Percepção dos entrevistados de acordo com o tempo trabalhado na Universidade	33
Figura 3 - Percepção dos entrevistados de acordo com o gênero	34
Figura 4 - Percepção dos entrevistados de acordo com o cargo	35
Figura 5 - Percepção dos entrevistados de acordo com o exercício de função de gestão ...	36

Artigo: Fatores associados à percepção da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública na Universidade de Brasília.

Figura 1. Relação entre os índices A e C	55
--	----

Artigo: A percepção a respeito da prática dos princípios LIMPE e a improbidade administrativa: um estudo na Universidade de Brasília

Figura 1. Probabilidade de o indivíduo típico conhecer a lei de acordo com o indicador A	82
Figura 2. Probabilidade de o indivíduo típico conhecer a lei de acordo com a idade e o tempo trabalhado	83
Figura 3. probabilidade do indivíduo típico ter conhecimento acerca da lei de acordo com o gênero, cargo e função de gestão	84

LISTA DE QUADROS

Artigo: A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília.

Quadro 1 - Valor atribuído às respostas do entrevistado	28
Quadro 2 - Cálculo dos índices LIMPE	28
Quadro 3 - Cálculo da percepção sobre os princípios	29

Artigo: Fatores associados à percepção da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública na Universidade de Brasília.

Quadro 1 - Valor atribuído às respostas do entrevistado	51
Quadro 2 - Método dos Mínimos Quadrados Ordinários	52

Artigo: A percepção a respeito da prática dos princípios LIMPE e a improbidade administrativa: um estudo na Universidade de Brasília

Quadro 1 - Valor atribuído às respostas do entrevistado	73
---	----

LISTA DE TABELAS

Artigo: A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília.

Tabela 1. Estatísticas descritivas envolvidas na pesquisa	30
Tabela 2. Resultado da percepção de todos os entrevistados sobre a prática dos princípios	30
Tabela 3. Quantitativo de servidores que não perceberam a aplicação dos princípios LIMPE	32

Artigo: Fatores associados à percepção da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública na Universidade de Brasília.

Tabela 1. Estatísticas descritivas envolvidas na pesquisa	53
Tabela 2. Resultado da percepção de todos os entrevistados sobre a prática dos princípios	54
Tabela 3. Relação entre a percepção da prática dos princípios e as informações sociais e profissionais coletadas	56

Artigo: A percepção a respeito da prática dos princípios LIMPE e a improbidade administrativa: um estudo na Universidade de Brasília

Tabela 1. Estatísticas descritivas envolvidas na pesquisa	76
Tabela 2. Resultado da percepção de todos os entrevistados sobre a prática dos princípios	77
Tabela 3. Resultados das regressões logit para os modelos propostos	78

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília	16
Considerações iniciais	17
Os princípios jurídicos.....	18
Contexto histórico	18
A força normativa.....	18
Os dois tipos de normas: princípios e regras	19
Os princípios administrativos	20
Os princípios constitucionais da Administração Pública contidos no artigo 37 da Constituição Federal	21
Legalidade	21
Impessoalidade	22
Moralidade.....	23
Publicidade	23
Eficiência	24
A Universidade de Brasília.....	25
Método.....	26
Levantamento dos dados	26
Análise dos dados	27
Análise descritiva	29
Resultados.....	29
Análise dos indicadores	29
Análise a partir das características pessoais e profissionais.....	32
Conclusões.....	37
Referências	39
Fatores associados à percepção da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública na Universidade de Brasília	42
Resumo	42
Abstract.....	42
Considerações iniciais	43
A Constituição Federal e os princípios jurídicos.....	43
Os princípios constitucionais da Administração Pública	45

Legalidade	45
Impessoalidade	46
Moralidade.....	47
Publicidade	47
Eficiência	48
A Universidade de Brasília.....	49
Método.....	50
Levantamento dos dados	50
Análise dos dados	51
Regressão em Mínimos Quadrados Ordinários	52
Resultados.....	53
Análise dos indicadores	53
Relação entre os índices de percepção sobre a prática dos princípios constitucionais da Administração Pública.....	55
Modelo de Regressão MQO	56
Conclusões.....	59
Referências	61
A percepção a respeito da prática dos princípios LIMPE e a improbidade administrativa: um estudo na Universidade de Brasília	64
Resumo	64
Abstract.....	64
Considerações iniciais	65
A Administração Pública e a Constituição	66
Os princípios jurídicos e a força normativa.....	67
Os princípios constitucionais da Administração Pública	67
A improbidade administrativa	71
Método.....	72
Levantamento dos dados	72
Análise dos dados	73
Regressão logística (<i>logit</i>)	73
Resultados.....	76
Análise das características da amostra e dos indicadores A e C	76
Modelo de Regressão Logística.....	78
O impacto dos indicadores e das características sociais e profissionais em um indivíduo típico	81

Conclusões.....	85
Referências	88
CONCLUSÕES.....	91
REFERÊNCIAS	94
APÊNDICE	95

INTRODUÇÃO

A metodologia de organização deste estudo está estruturada na forma de *multipaper*, onde um conjunto de artigos compõe a estrutura da dissertação. Deste modo, a presente dissertação é composta por três artigos sobre a percepção de servidores da Universidade de Brasília a respeito da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Os princípios tratados nesta pesquisa são aqueles previstos no artigo 37 da Constituição Federal brasileira promulgada em 1988. São eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, representados pela sigla “LIMPE”. Segundo o texto do artigo, os princípios deverão ser obedecidos pela Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988).

Os princípios LIMPE não são conceituados nas normas do Estado. Eles são apenas citados na Constituição e sua interpretação é feita por estudiosos do direito, conhecidos como doutrinadores. O tema é pouco investigado no meio científico, se limitando basicamente a publicações que interpretam os princípios e estudam a sua aplicabilidade no meio jurídico.

Os doutrinadores do Direito Administrativo possuem a incumbência de analisar e estabelecer a interpretação do conteúdo das normas constitucionais referentes à atividade administrativa. Esse trabalho é essencial para a Administração Pública, pois o significado de tais princípios conduzirão as atividades desempenhadas pelos agentes públicos (MUNIZ, 2007).

Meirelles (2016, p. 92) explica que através dos princípios administrativos “deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público”. O autor complementa dizendo que relegar um princípio “é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais”.

A lei 8.429/92, habitualmente chamada de lei de improbidade administrativa, prevê, em seu artigo 4º a obrigatoriedade de agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia velarem pela rigorosa observância dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1992). A Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê como punição a demissão dos que praticarem improbidade administrativa (BRASIL, 1990).

Diante da exigência da conduta do agente público em conformidade com os princípios administrativos, é inevitável fazer os seguintes questionamentos: os servidores agem de acordo

com os princípios LIMPE? Eles percebem a prática desses princípios no ambiente de trabalho? Quais fatores estão mais ou menos relacionados a essa percepção? Eles conhecem a lei de improbidade administrativa?

Não se pretende aqui pesquisar profundamente o termo “percepção”, todavia é importante expressar em qual sentido ele estará sendo empregado, com o intuito de evitar o uso dessa palavra com fins mercadológicos (BACHA; STREHLAU; ROMANO, 2006).

O termo percepção é definido como um processo através do qual os estímulos físicos, captados pelos órgãos dos sentidos, principalmente pela visão e audição, são transformados em interpretações psicológicas. Esses órgãos recebem dados do mundo externo e os encaminham ao cérebro para que ele os processe e busque um significado para o conjunto de informações recebidas. Esse significado encontrado pelo cérebro é a chamada percepção (BANOV, 2015).

Assim, o primeiro artigo da presente dissertação busca evidências sobre a percepção dos servidores da Universidade a respeito dos princípios LIMPE por meio de 893 questionários de pesquisa aplicados junto aos docentes e técnicos da Instituição. O segundo artigo tem como objetivo identificar quais fatores estão mais relacionados a uma maior percepção sobre a prática dos princípios LIMPE. O terceiro busca correlacionar a percepção acerca dos princípios LIMPE e as características dos indivíduos entrevistados com o conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa.

Os resultados da pesquisa poderão direcionar a Universidade a adotar medidas para que todos os servidores da Instituição saibam da obrigatoriedade de uma conduta em conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública, principalmente aqueles que não percebem o cumprimento dos princípios na própria conduta ou em seu ambiente de trabalho. É importante também que os servidores tenham compreensão sobre o dever de probidade na Administração. A não observância dos princípios constitucionais e da legislação sobre improbidade administrativa pode provocar diversos prejuízos às instituições públicas, além de afetar negativamente a qualidade do serviço público prestado à sociedade.

A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília

Resumo

O objetivo deste trabalho é buscar evidências sobre a percepção dos servidores públicos da Universidade de Brasília a respeito da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública explícitos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Foram propostos indicadores para avaliar a autopercepção e a percepção sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho e aplicados 893 questionários de pesquisa junto aos servidores da Universidade. Os resultados sugerem que a autopercepção de cumprimento é sempre maior que a percepção que se tem de tais princípios no ambiente de trabalho do respondente. Verifica-se que características como idade e tempo trabalhado na instituição parecem não se relacionar significativamente para a percepção de tal prática. Por outro lado, características como gênero, cargo e o fato de exercer uma função de gestão se relacionam com uma maior ou menor percepção de cumprimento. Os resultados deste trabalho podem contribuir com uma autocrítica institucional e em adoção de medidas que aperfeiçoem a observância de tais princípios.

Palavras-chave: Princípios da administração pública; Administração Pública; Universidade de Brasília; Servidores Públicos; LIMPE.

Abstract

The aim of this paper is to seek evidence on the perception of public servants of the University of Brasilia regarding the practice of explicit constitutional principles of public administration in the *caput* of article 37 of the Federal Constitution. Some indicators were proposed to assess self-perception and perception about the practice of principles in the workplace and 893 research questionnaires were applied to the University's staff. The results suggest that the self-perception of fulfillment is always greater than the perception of such principles in the respondent's work environment. Characteristics such as age and time work in the institution do not seem to interfere with the perception of the practice of the principles. On the other hand, characteristics such as gender, position and the fact of performing a management function are related to a greater or lesser perception of practice of the principles. The results of this work can contribute to institutional self-criticism and to the adoption of measures that improve the observance of such principles.

Keywords: Principles of public administration; Public administration; UnB; Public servants; LIMPE.

Considerações iniciais

Algumas condutas e práticas são essenciais para o convívio saudável social. Tais coisas ganham maior importância quando se trata do relacionamento que se estabelece entre o Estado, diretamente ou por meio de seus agentes, e o cidadão.

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo à Administração Pública, onde são encontrados diversos preceitos sobre a atuação de servidores públicos, acesso a cargos públicos e responsabilidade civil do Estado. Dentre essas normas, estão presentes, no artigo 37 *caput*, cinco princípios administrativos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - LIMPE (BRASIL, 1988). Esses princípios devem pautar a atuação de todos os agentes do Estado, sejam eles pertencentes a qualquer um dos poderes.

Meirelles (2016, p. 92) defende que esses princípios deverão nortear todos os atos e atividades administrativas dos agentes públicos. O autor os define como “fundamentos da ação administrativa”, ou por outras palavras, “os sustentáculos da atividade pública” e afirma que a rejeição, pelo agente público, desses princípios, equivale a desconsiderar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais. Assim, torna-se fundamental fazer o seguinte questionamento: os servidores públicos agem de acordo com os princípios previstos no artigo 37?

O objetivo deste artigo foi o de buscar evidências sobre a percepção dos servidores públicos da Universidade de Brasília a respeito da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública explícitos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Objetiva-se ainda: identificar através de indicadores a autopercepção do servidor e a percepção com relação ao ambiente de trabalho sobre o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública; e analisar os indicadores encontrados a partir das características pessoais e profissionais dos servidores.

Os resultados obtidos poderão direcionar a Universidade a adotar medidas preventivas para que todos os agentes públicos tomem conhecimento da importância da prática dos princípios nas atividades desempenhadas, evitando, assim, que atos administrativos sejam invalidados por não estarem de acordo com a norma e possíveis punições aos responsáveis.

Os princípios jurídicos

Contexto histórico

Os princípios passaram por três fases relevantes: a primeira, chamada de jusnaturalismo, a partir do século XVI, tinha como crença o direito natural, onde existiam valores e pretensões humanas não provenientes de uma norma originada pelo Estado. A segunda fase, chamada de positivismo, buscava no final do século XIX a objetividade científica para o Direito, com características similares às ciências exatas e naturais. Até a primeira metade do século XX, os princípios eram tratados apenas como orientações, sem caráter coercitivo (BARROSO; BARCELLOS, 2003; MARTINS, 2012).

Com a superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo jurídico a partir dos movimentos fascista e nazista, a terceira fase, chamada de “pós-positivismo” surge como uma nova teoria. Segundo Barroso e Barcelos (2003, p. 147):

O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica constitucional, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética.

No Brasil, os princípios jurídicos presentes nas Constituições anteriores à Carta Magna de 1988 não manifestavam efetividade, tendo em vista “o não reconhecimento de força normativa aos seus textos e da falta de vontade política de dar-lhes aplicabilidade direta e imediata” (BARROSO; BARCELLOS, 2003, p. 142).

A força normativa

A Constituição busca, por meio de sua força normativa, estabelecer ordem à realidade. Essa força está relacionada com a efetividade plena das normas impostas pela Carta Magna. Para Hesse (1991), a Constituição se torna ativa se as tarefas por ela impostas forem efetivamente realizadas, existindo a vontade da sociedade em agir de acordo com a ordem estabelecida por ela. Assim, a Constituição deve estar de acordo com a realidade jurídica do Estado e compatível com a realidade social.

Canotilho (2003) considera que a garantia da força normativa constitucional não é uma tarefa fácil. Porém, se o direito constitucional é direito positivo, ou seja, possui normas elaboradas por uma determinada sociedade para conduzir a vida social durante determinada época, e se a constituição vale como lei, então tanto regras quanto os princípios constitucionais devem possuir normatividade.

Hesse (1991, p.22) afirma que:

Quem se mostra disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de um princípio constitucional fortalece o respeito à Constituição e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado, mormente ao Estado democrático.

Bandeira de Mello (2013) declara que a violação de um princípio é um ato grave. Quando não se obedece a um princípio, todo o sistema de comandos é descumprido e não apenas um específico mandamento obrigatório. Para o autor essa é uma importante forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, já que vai contra todo o sistema e denota insubordinação de valores fundamentais.

Os dois tipos de normas: princípios e regras

As normas são “preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo” (SILVA, 2005, p.91). Por um lado elas permitem a realização de interesses de pessoas ou entidades por ato próprio ou exigindo a ação ou abstenção de outrem. Por outro lado, elas submetem indivíduos ou entidades ao dever de cumprir as exigências de realização de uma prestação, ação ou abstenção a favor de outrem (SILVA, 2005).

Barroso (2009) defende que a distinção entre norma e princípio não é mais discutida pelos autores do direito, pois já se encontra superada. Segundo o autor, o debate atual está concentrado em duas categorias de normas: as normas-princípio, também referidas como princípios, e as normas-disposição, ou simplesmente regras.

Existe uma discussão no meio jurídico sobre a distinção entre regras e princípios como espécies normativas. Sousa (2011) afirma que há, na doutrina, pelo menos duas ou três posições sobre a diferenciação entre princípio e regra. Uma corrente, composta principalmente por Dworkin (2002) e Alexy (2008), defende uma distinção “forte”, onde há uma diferença de caráter lógico entre princípios e regras. Ávila (2007) acredita em uma distinção “fraca”, onde a diferença entre regras e princípios é apenas de grau, seja de grau de fundamentalidade, abstração ou

generalidade. Por outro lado, Günther (2004) assegura que não existe uma diferença estrutural entre princípios e regras. Neste artigo, a definição de regra e de princípio assumida é aquela considerada como distinção “forte”, apresentada por Robert Alexy:

Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. [...] Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos (ALEXY, 2008, p. 90).

Barroso (2009) afirma que a interpretação constitucional deve sempre ser iniciada pela identificação do princípio maior que rege o assunto a ser observado, começando pelo mais genérico até chegar à norma mais específica, ou seja, na regra concreta. Porém, o autor declara que não existe hierarquia entre princípio e regra, isto é, encontram-se no mesmo plano. Canotilho (2003, p. 1184) destaca que

[...] embora a Constituição possa ser uma “unidade dividida” [...] dada a diferente configuração e significado material de suas normas, isso em nada altera a igualdade hierárquica de todas as suas regras e princípios quanto à sua validade, prevalência normativa e rigidez.

Os princípios administrativos

Os princípios fundamentais que orientam todas as atividades desempenhadas pela Administração Pública estão explícitos ou implícitos na Constituição de 1988 e em leis esparsas. São doze itens de observação obrigatória e permanente para toda a Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência (LIMPE), Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do Interesse Público. Os cinco primeiros são citados explicitamente no artigo 37, *caput*, da Lei Maior. Os demais se encontram implícitos na Constituição ou na legislação — principalmente na Lei n.º 9.784/1999, que trata dos processos administrativos (BRASIL, 1999; MEIRELLES, 2016).

Carvalho Filho (2018) assevera que os princípios administrativos são premissas fundamentais que influenciam o modo de agir da Administração Pública, em outras palavras, são norteadores da conduta do Estado quando este executa ações administrativas. O artigo 4º da Lei

n.º 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) prevê que todos os agentes públicos devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1992). É importante destacar que o princípio da eficiência não é citado no artigo, pois a lei de improbidade é anterior à Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, a qual deu origem ao novo princípio. Dessa forma, o disposto no artigo demanda pleno cumprimento, ou seja, impõe aos agentes públicos o dever da estrita observância dos princípios constitucionais da Administração Pública (FAZZIO JÚNIOR, 2016).

Os princípios constitucionais da Administração Pública contidos no artigo 37 da Constituição Federal

Legalidade

O princípio da legalidade é um dos fundamentos do Estado de Direito e configura como uma garantia fundamental de todo indivíduo. Esse princípio surgiu nas Revoluções que aconteceram no fim do século XVIII e seu objetivo era de estabelecer limites aos governantes da época e assegurar liberdades individuais para o povo (AITH, 2004).

O princípio da legalidade previsto no artigo 37 da Constituição vigente:

Significa 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, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2016, p.93).

A Administração Pública é subordinada ao princípio da legalidade. Ela deve tão somente aceitá-lo e colocá-lo em prática. Todas as atividades dos agentes públicos, desde o Presidente da República até o mais modesto dos servidores, deverão estar de acordo com as disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Meirelles (2016) afirma que na Administração Pública não existe liberdade e muito menos vontade pessoal. Na administração particular é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Entretanto, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Nas palavras do autor, “a lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’” (MEIRELLES, 2016, p.93).

Resoluções, portarias, deliberações e instruções normativas são consideradas fontes administrativas de observância obrigatória na esfera do ente público ou da atividade pública que

rege, pois elas moldam a legalidade. Esses documentos devem cumprir obrigatoriamente as regras preestabelecidas em normas superiores. Obviamente, eles devem respeitar as normas preestabelecidas em fontes superiores, expedidas pelo Legislativo (MARRARA, 2013).

Impessoalidade

No período das monarquias absolutistas, a conhecida pessoalidade estatal predominava entre as autoridades. Todas as ações surgiam a partir das conveniências do Rei, gerando ao povo a falta de previsibilidade e segurança jurídica. O nascimento do Estado Democrático de Direito trouxe a necessidade da despersonalização do poder, de forma a representar um ideal de justiça comum, sem privilégios, isenta, objetivando a coisa pública ao invés da privada (LIMA; OLIVEIRA; NETO, 2010).

A exigência de impessoalidade pode ser entendida de duas formas: a primeira possui relação com a finalidade pública, a qual deve conduzir toda a atividade administrativa. Significa que a impessoalidade deve ser observada em relação aos administrados, de forma que a Administração não atue com o intuito de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, pois é o interesse público que deve nortear o comportamento de toda a Administração Pública. A segunda forma quer dizer que a impessoalidade deve ser analisada do ponto de vista da Administração, ou seja, os atos e provimentos administrativos são atribuídos ao órgão ou entidade administrativa, e não ao agente público que lhes deu origem (SILVA, 2005; DI PIETRO, 2018).

Bandeira de Mello (2013, p. 117) explica o princípio da impessoalidade da seguinte forma:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar 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.

A prática de ato administrativo que não possua interesse público ou conveniência para a Administração, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, com o objetivo de satisfazer interesses pessoais, denota um desvio de conduta do agente público, consistindo em uma das modalidades de abuso de poder (MEIRELLES, 2016).

Moralidade

Para Hauriou (1926, p. 197, apud MEIRELLES, 2016, p. 94), a moralidade administrativa não é a moralidade comum, mas moralidade jurídica. Ele a define como o “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. O autor explica que o agente administrativo, com sua capacidade humana de atuação, deve distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno. O ato administrativo terá que obedecer, além da lei jurídica, a lei ética da própria instituição, pois nem tudo aquilo que é legal é honesto.

Sobre a distinção entre a moralidade comum e a moralidade administrativa, Moreira Neto (2014, p. 102) afirma que, “enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração”. Entretanto, Di Pietro (2018, p. 119) considera que “mesmo os comportamentos ofensivos da moral comum implicam ofensa ao princípio da moralidade administrativa”.

Bandeira de Mello (2013, p. 122) considera que, de acordo com o princípio da moralidade, “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos”. O autor acresce que os princípios da lealdade e da boa-fé compreendem o âmbito do princípio da moralidade. Portanto, a Administração deverá agir com sinceridade perante os administrados, sendo proibido qualquer comportamento com o intuito de confundir, dificultar ou minimizar o exercício dos direitos dos cidadãos.

Di Pietro (2018) assevera que o princípio da moralidade também deve ser observado pelo particular que se relaciona com a Administração Pública e traz como exemplo os frequentes conluios entre licitantes como forma de ofensa ao referido princípio. A autora afirma ainda que:

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2018, p. 119).

Publicidade

No Brasil, a publicidade das ações do governo foi uma reivindicação geral de democracia administrativa. A partir da década de 50 e, mais fortemente na de 70, a falta de divulgação de

informações sobre a atividade administrativa mostrava-se contrária às características de um Estado Democrático de Direito e destoava dos países mais desenvolvidos. A Constituição de 1988 alinhou a tendência de publicidade das práticas da Administração Pública, invertendo o aspecto oculto que predominava no período do governo militar (MEDAUAR, 2018).

Para Meirelles (2016, p. 100) a “publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos”. A exigência de publicidade de leis, atos e contratos administrativos é justificada pelo autor pelo fato de adquirirem validade perante as partes interessadas e terceiros somente após a publicação em um meio acessível. O princípio da publicidade engloba toda a Administração Pública e não é exercido apenas através de divulgações oficiais, mas também mediante a propiciação de conhecimento da atuação interna dos seus agentes. Essa publicidade abrange:

Os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais (MEIRELLES, 2016, p. 101).

Os atos da Administração devem ter divulgação abundante entre os administrados através de meios que permitam fácil acesso — publicação em órgãos de imprensa, fixação em locais de grande circulação, disponibilização através de mecanismos tecnológicos, como é o caso da internet. Através da transparência é que os indivíduos conseguirão avaliar a legalidade ou não das práticas administrativas. (BANDEIRA DE MELLO, 2013; CARVALHO FILHO, 2018).

Em 2011 foi promulgada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Ela passou a regular o direito à informação e o direito de acesso a registros e informações nos órgãos públicos (BRASIL, 2011). A norma prevê que qualquer negativa de informação por parte da Administração Pública deve ter motivação específica, sob pena de responsabilização do agente que a negou (CARVALHO FILHO, 2018).

Eficiência

O princípio da eficiência remete ao modo gerencial privado, onde a ideia de eficiência está na racionalização dos custos para geração de lucro financeiro, com mais agilidade,

flexibilidade e otimização de resultados. A eficiência estava presente no texto original da Constituição de 1988 no artigo 74, inciso II, o qual prevê um sistema de controle interno, integrado aos três poderes, com o objetivo de comprovar a legalidade e avaliar resultados, quanto à eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal. A eficiência também aparece no artigo 175, parágrafo único, inciso IV, que prevê a elaboração de lei sobre a obrigação de oferecimento de serviço público adequado. Todavia, foi a Emenda Constitucional n.º 19 de 1988 que incluiu a eficiência como um princípio expresso no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988; MUNIZ, 2007).

Para Meirelles (2016, p. 105), “o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. A função administrativa exige mais do que apenas a legalidade, ela requer resultados positivos para o serviço público e atendimento dos anseios da população. O princípio, segundo o autor, “deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado”.

Di Pietro (2018, p. 122) entende que o princípio da eficiência aponta dois aspectos: o primeiro é o “modo de atuação do agente público”, de onde se deseja um desempenho otimizado a fim de obter melhores resultados; o segundo é o “modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública”, também com a finalidade de melhorar a prestação do serviço público.

A Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília (UnB) é uma instituição pública de ensino superior, integrante da Fundação Universidade de Brasília, criada pela Lei n.º 3.998/1961. Ela faz parte da Administração Pública Indireta, sendo considerada uma autarquia. Assim como ocorre na administração direta, o seu corpo de trabalhadores é formado por servidores públicos, dividido entre os cargos de docente e de técnico-administrativo em educação. Para ingresso, ambos os cargos exigem a aprovação em concurso público (BRASIL, 1961; BRASIL, 1990; UNB, 2011).

Tantos os servidores técnicos quanto os docentes estão submetidos aos mandamentos contidos no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, pois estes se relacionam com o Estado e estão subordinados seu regime prevalente de direito público, devendo respeitar a atender a todos os princípios da Administração Pública (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2009).

Método

Este capítulo se destina a apresentar a metodologia aplicada no desenvolvimento da pesquisa, sobretudo acerca da forma de coleta de dados e dos métodos estatísticos que foram utilizados.

Levantamento dos dados

Os dados foram obtidos através de um questionário dividido em três partes: a primeira possui questões fechadas, onde foram coletados dados acerca de atitudes percebidas pelo entrevistado diante da atuação dos colegas de trabalho nas atividades realizadas no âmbito da Administração Pública. A segunda seção também é composta por questões fechadas e teve por finalidade coletar dados sobre as atitudes do próprio entrevistado no ambiente de trabalho. A parte final coletou informações sociais e profissionais do entrevistado como idade, gênero, tempo trabalhado na universidade, cargo (técnico-administrativo ou docente) e função de gestão. Para esta pesquisa, considera-se função de gestão qualquer cargo de chefia exercido na universidade, como diretor, coordenador, secretário, decano, dentre outros. Por fim, o entrevistado respondeu se conhecia a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa. O questionário se encontra no apêndice deste trabalho.

As questões contidas nas duas primeiras seções do questionário possuem a forma de afirmação e todas têm relação direta com os princípios constitucionais da Administração Pública. Essas seções contêm dez afirmações cada, sendo duas questões para cada um dos princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade - LIMPE). A primeira parte do questionário buscou obter dados da percepção do entrevistado sobre a prática dos princípios pelos colegas de trabalho. A partir de agora essa percepção será chamada “ambiente de trabalho”. A segunda parte objetivou coletar dados do entrevistado sobre si mesmo acerca da prática dos princípios. Essa percepção será denominada “autopercepção”. As informações coletadas na terceira sessão foram selecionadas objetivando traçar o perfil do servidor, a partir de suas características sociolaborais, para encontrar possíveis relações com a percepção sobre a prática dos princípios. Todo o questionário foi construído de forma a impedir a identificação pessoal do entrevistado.

As afirmações contidas nos questionários foram baseadas nos textos escritos pelos doutrinadores ou em legislações citadas no referencial teórico desta pesquisa: Brasil (1988), Brasil (1999), Brasil (2011), Bandeira de Mello (2013), Marrara (2014), Meirelles (2016), Moraes (2017), Di Pietro (2018). As respostas utilizam um padrão baseado no modelo desenvolvido por Likert (1932), onde os respondentes precisam marcar uma opção em um sistema de cinco categorias. Foram feitas afirmações sobre atitudes observadas pelo entrevistado e este escolheu apenas uma das seguintes opções de respostas: a) nunca acontece; b) quase nunca acontece; c) às vezes acontece, outras vezes não; d) quase sempre acontece; e) sempre acontece.

Os questionários foram enviados para servidores ativos (docentes e técnico-administrativos em educação) da Universidade de Brasília (UnB) entre junho e julho de 2019. Em junho de 2019, a UnB possuía 6.063 servidores (UNB, 2019). Os entrevistados receberam o questionário através de *e-mail* onde foi incluído um *link* para uma página da internet que possibilitou o preenchimento e armazenamento das respostas.

Os endereços de *e-mail* dos servidores foram solicitados formalmente à Universidade, porém o pedido foi negado sob a alegação de que os dados caracterizam informações pessoais dos servidores, pois a maioria dispõe apenas de e-mail pessoal cadastrado no sistema de registro de pessoal. Assim, buscas foram realizadas em documentos públicos e páginas da internet da Universidade com a finalidade de coletar o máximo de endereços de e-mail possíveis. Dessa forma, foram coletados 4.539 *e-mails*.

O questionário passou por um processo de validação ao ser analisado criticamente por especialistas e testado em simulações.

Análise dos dados

Para cada resposta do entrevistado sobre as questões relativas aos princípios constitucionais da Administração Pública foi atribuído um valor, apresentado no Quadro 1. O padrão de respostas foi construído com base no modelo desenvolvido por Likert (1932).

Quadro 1. Valor atribuído às respostas do entrevistado

Resposta	Valor
Nunca acontece	-2
Quase nunca acontece	-1
Às vezes acontece, outras vezes não	0
Quase sempre acontece	1
Sempre acontece	2

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto mais próximo de “2”, maior a percepção do entrevistado sobre a prática daquele princípio. Por outro lado, quanto mais perto de “-2”, menor essa percepção. Para chegar ao resultado sobre a prática de um dos princípios, foi realizada uma média dos valores obtidos nas duas questões respondidas pelo entrevistado sobre o princípio avaliado, denominado índice LIMPE, apresentado no Quadro 2.

Quadro 2. Cálculo dos índices LIMPE

Princípios	Ambiente de trabalho	Autopercepção
Legalidade	$L_C = \frac{l_1 + l_2}{2}$	$L_A = \frac{l_{11} + l_{12}}{2}$
Impessoalidade	$I_C = \frac{i_3 + i_4}{2}$	$I_A = \frac{i_{13} + i_{14}}{2}$
Moralidade	$M_C = \frac{m_5 + m_6}{2}$	$M_A = \frac{m_{15} + m_{16}}{2}$
Publicidade	$P_C = \frac{p_7 + p_8}{2}$	$P_A = \frac{p_{17} + p_{18}}{2}$
Eficiência	$E_C = \frac{e_9 + e_{10}}{2}$	$E_A = \frac{e_{19} + e_{20}}{2}$

Fonte: elaborado pelo autor

Onde:

- L, I, M, P, E : referem-se aos os índices relativos à prática dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, respectivamente.
- l, i, m, p, e : indicam que aquela questão referiu-se ao princípio da legalidade ou impessoalidade ou moralidade ou publicidade ou eficiência, respectivamente. O número que acompanha a letra refere-se ao número da questão;
- “ A ” indica que aquela questão ou índice está relacionado à avaliação individual sobre determinado princípio (autopercepção);

- “c” indica que aquela questão ou índice está relacionado à avaliação do servidor sobre a prática de determinado princípio no ambiente de trabalho.

Após o cálculo da percepção sobre cada princípio, foi determinada a percepção sobre a prática dos princípios constitucionais da Administração Pública através do cálculo da média dos resultados obtidos, apresentado no Quadro 3.

Quadro 3. Cálculo da percepção sobre os princípios

Cálculo da percepção relativa à prática dos princípios constitucionais da Administração Pública no ambiente de trabalho (indicador “C”)	$C = \frac{L_c + I_c + M_c + P_c + E_c}{5}$
Cálculo da autopercepção sobre a prática dos princípios constitucionais da Administração Pública (indicador “A”)	$A = \frac{L_A + I_A + M_A + P_A + E_A}{5}$

Fonte: elaborado pelo autor

Onde: $-2 \leq C, A \leq 2$.

Observe que quanto mais próximo de -2 o indicador representa uma menor percepção sobre a prática ou o cumprimento dos princípios. De maneira oposta, quanto mais próximo de dois, maior a percepção.

Análise descritiva

Os dados foram apresentados através de análise descritiva, com a utilização de medidas de síntese, gráficos e Tabelas que mostrem as informações de maneira resumida e organizada, com a finalidade de exibir os resultados obtidos através dos índices e indicadores propostos e dos dados coletados na terceira parte do questionário.

Resultados

Análise dos indicadores

A aplicação do questionário obteve 902 respostas, sendo que nove foram descartadas por erros de preenchimento de dados relativos a informações sociais e profissionais. Assim, a análise foi efetuada com base em 893 respondidos, o que representa quase 20% da população.

A fim de se entender melhor as características gerais dos dados utilizados nesta pesquisa, na Tabela 1 são exibidas algumas estatísticas descritivas obtidas na seção 3 do questionário submetido aos entrevistados: a média, a estatística moda, o desvio padrão e os valores de máximo e mínimo de cada variável.

Tabela 1. Estatísticas descritivas envolvidas na pesquisa

Características	Média	Moda	DP	Máx.	Mín.
Idade	41,840	39	10,960	85	23
Tempo trabalhado Universidade (em anos)	10,812	3	9,818	64	0
Gênero	0,527	Feminino	0,499	—	—
Cargo	0,634	Téc. Adm.	0,482	—	—
Exerce função de gestão	0,815	Não	0,388	—	—
Conhece a legislação sobre improbidade	0,819	Sim	0,385	—	—

Fonte: dados da pesquisa

A idade média dos entrevistados é de quase 42 anos e o tempo médio trabalhado na universidade é de quase 11 anos. Observa-se que a amostra possui 52,7% de indivíduos do sexo feminino, 63,4% possuem o cargo de Técnico-Administrativo em Educação e 81,5% dos entrevistados não exercem função de gestão. Sobre a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa, 81,9% dos entrevistados afirmaram conhecê-la.

Tendo por base o cálculo dos índices LIMPE (Quadro 1) e dos indicadores A e C (Quadro 3), são apresentados a seguir, na Tabela 2, os resultados sobre a prática de cada princípio Constitucional da Administração Pública. Esses resultados foram alcançados através da média dos valores obtidos pelos índices LIMPE de todos os entrevistados.

Tabela 2. Resultado da percepção de todos os entrevistados sobre a prática dos princípios

Princípios	Ambiente de trabalho	Autopercepção
	Indicador C	Indicador A
Legalidade	$L_C = 0,607$	$L_A = 1,297$
Impessoalidade	$I_C = 0,237$	$I_A = 1,442$
Moralidade	$M_C = 0,860$	$M_A = 1,783$
Publicidade	$P_C = 1,372$	$P_A = 1,655$
Eficiência	$E_C = 0,605$	$E_A = 1,549$
Total	$C = 0,736$	$A = 1,545$

Fonte: dados da pesquisa

Os dados da Tabela 2 mostram que o indicador C é de, em média, 0,736. Dessa forma, a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho é percebida de maneira positiva, considerando que o indicador varia entre -2 a 2. Já o indicador de autopercepção (A) é de, em média, 1,545. Tal resultado mostra que a autopercepção sobre a prática dos princípios é muito superior à percepção da prática no ambiente de trabalho. Este resultado já era esperado tendo em vista que a autocrítica parece ser sempre menor que a crítica a outros ou a instituições. Sugere-se que uma possível sobreavaliação dos servidores sobre si próprios tenha ocorrido.

O índice I_C obteve a média de 0,237. Assim sendo, considera-se que os servidores percebem a aplicação da impessoalidade. Apesar de o índice não apresentar número negativo, há evidências de que a impessoalidade é o princípio que os servidores menos verificam no ambiente de trabalho, pois, em comparação com os demais, ele obteve o menor valor dentre os índices propostos.

Por outro lado, a autopercepção sobre a prática da impessoalidade obteve média de 1,422. Esse valor médio é 500% maior que a média obtida na avaliação sobre a percepção do mesmo princípio no ambiente de trabalho. Possivelmente o servidor consegue perceber com certa facilidade, na conduta dos colegas de trabalho, decisões tomadas com base em interesses pessoais, políticos e ideológicos. O mesmo parece não acontecer em sua autoavaliação.

O índice P_C obteve a maior média na avaliação da percepção dos princípios no ambiente de trabalho e o índice P_A apresentou a segunda maior média na avaliação de autopercepção. As facilidades promovidas pelas tecnologias e as exigências impostas pela lei de acesso à informação podem ser algumas das prováveis explicações para esse resultado.

O indicador M_A revelou o maior índice de percepção da pesquisa. Assim, pode-se sugerir que os servidores, na maioria das vezes, consideram que suas próprias ações estão de acordo com a moralidade imposta pela constituição.

A percepção sobre a prática dos princípios constitucionais da Administração Pública explícitos no artigo 37 da Constituição apresentam, nas análises efetuadas, médias entre 0 e 2. A prática não é percebida em 100% dos casos, mas na maioria das vezes os servidores confirmam que tanto seus atos quanto os atos realizados no ambiente de trabalho estão de acordo com os princípios LIMPE. Isso pode ser reflexo dos 81,9% dos entrevistados que afirmaram ter conhecimento sobre legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa.

Entretanto, ao visualizar os dados brutos, percebem-se alguns casos isolados onde os princípios previstos no artigo 37 podem não estar sendo aplicados. Na Tabela 3, é apresentado o quantitativo de servidores que não perceberam a aplicação dos princípios LIMPE dentre os 893 entrevistados que responderam ao questionário.

Tabela 3. Quantitativo de servidores que não perceberam a aplicação dos princípios LIMPE

Princípios	No ambiente de trabalho	Na própria conduta
Legalidade	72	14
Impessoalidade	159	15
Moralidade	30	1
Publicidade	14	8
Eficiência	67	1

Fonte: dados da pesquisa

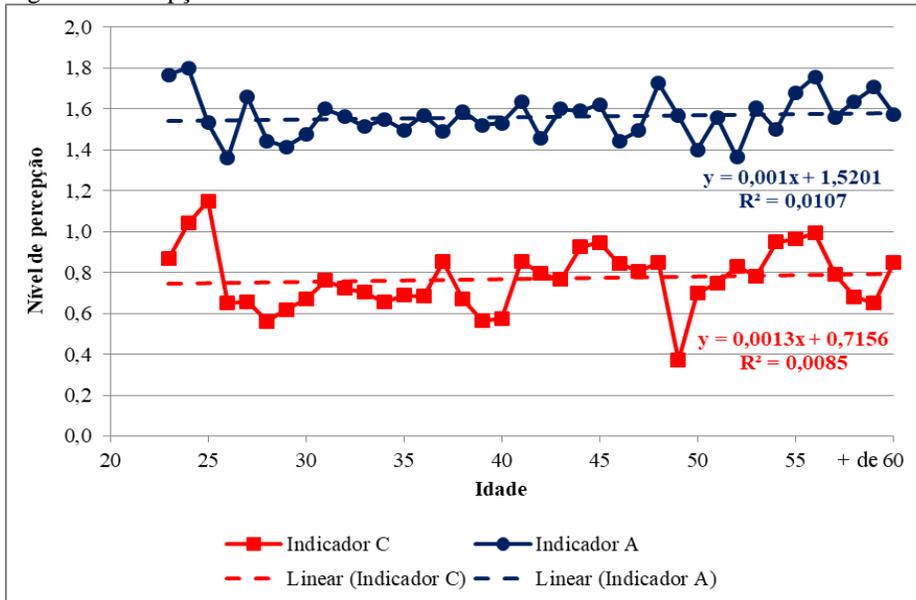
Na Tabela 3, observa-se o quantitativo de servidores que avaliaram que a prática dos princípios LIMPE quase nunca acontece (-1) ou nunca acontece (-2), utilizando como referência o cálculo dos índices LIMPE (Quadro 2). São nessas situações que a Administração Pública deve intervir, de forma a identificar onde estão ocorrendo as práticas contrárias aos princípios administrativos e tomar as medidas necessárias.

Dos 893 entrevistados, 159, ou seja, quase 18% dos entrevistados consideram que a prática do princípio da impessoalidade no ambiente de trabalho quase nunca acontece ou nunca acontece. Isso reflete o resultado obtido no índice I_C , de 0,237. Menos de 10% dos entrevistados declararam que os princípios da legalidade e eficiência não estão sendo aplicados no ambiente de trabalho. Essa taxa é menor que 5% na avaliação da prática dos princípios da moralidade e publicidade no ambiente de trabalho. Sobre a autopercepção, menos de 4% dos servidores não percebem na própria conduta a prática dos princípios LIMPE.

Análise a partir das características pessoais e profissionais

A seguir serão feitas análises dos resultados dos indicadores a partir da idade, do tempo de trabalho na Universidade, do gênero, do cargo e, por fim, da função de gestão. Na Figura 1 é apresentado o nível de percepção dos servidores de acordo com a idade.

Figura 1. Percepção dos entrevistados de acordo com a idade

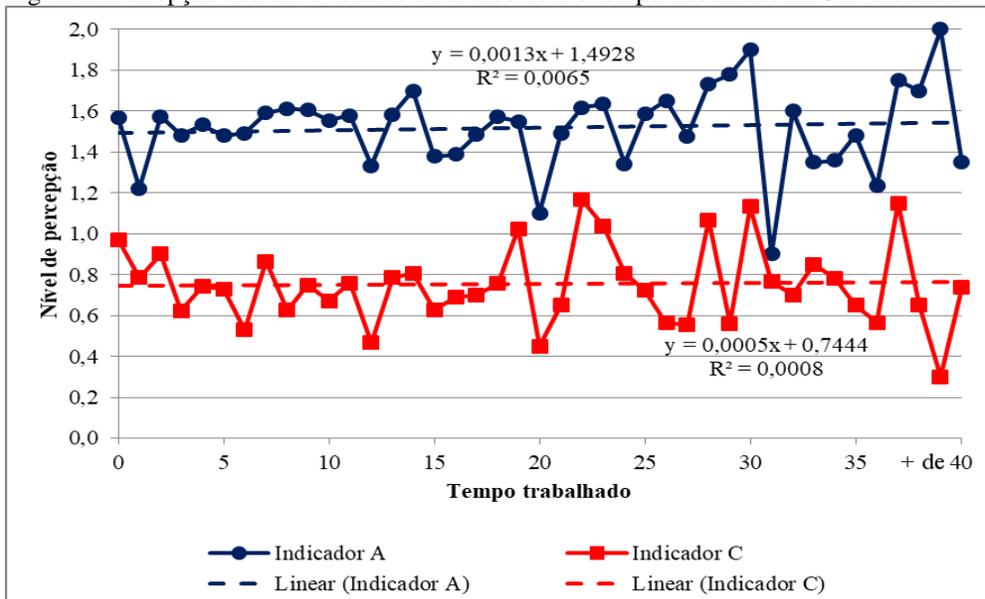


Fonte: dados da pesquisa

De acordo com os dados apresentados na Figura 1, a percepção sobre a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho têm uma tendência estável conforme o servidor vai ficando mais velho. O mesmo acontece com a autopercepção.

A percepção dos servidores sobre a prática dos princípios de acordo com o tempo trabalhado na Universidade é revelada na Figura 2.

Figura 2. Percepção dos entrevistados de acordo com o tempo trabalhado na Universidade

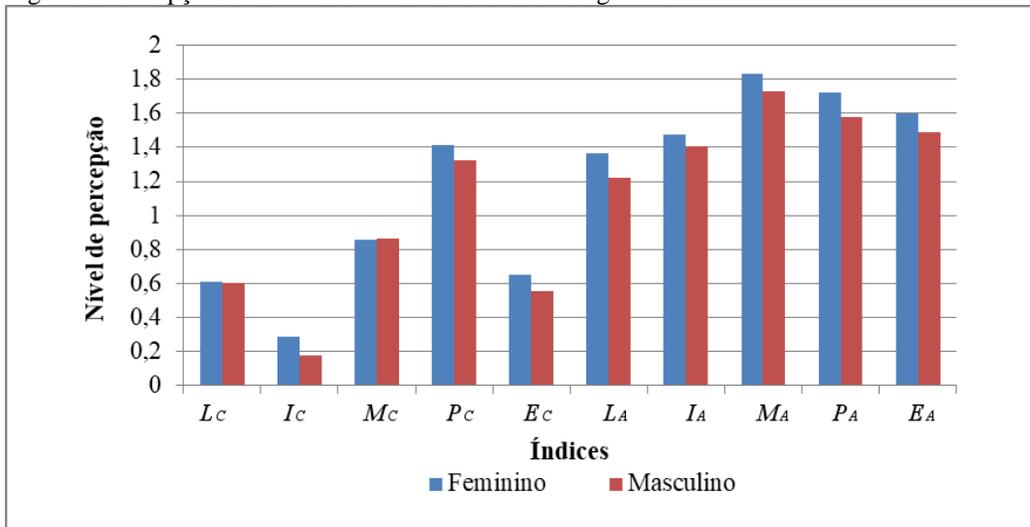


Fonte: dados da pesquisa

Os dados apresentados na Figura 2 revelam que a linha de tendência do indicador C permanece praticamente horizontal, indicando que o tempo de trabalho na universidade possivelmente não interfere na percepção do servidor sobre a prática do LIMPE no ambiente de trabalho. O mesmo acontece com a linha de tendência do indicador A, apontando que a autopercepção dos servidores sobre a prática dos princípios tende a permanecer praticamente inalterada conforme o tempo trabalhado na instituição.

Na Figura 3 é apresentado o nível de percepção dos entrevistados de acordo com o gênero.

Figura 3. Percepção dos entrevistados de acordo com o gênero

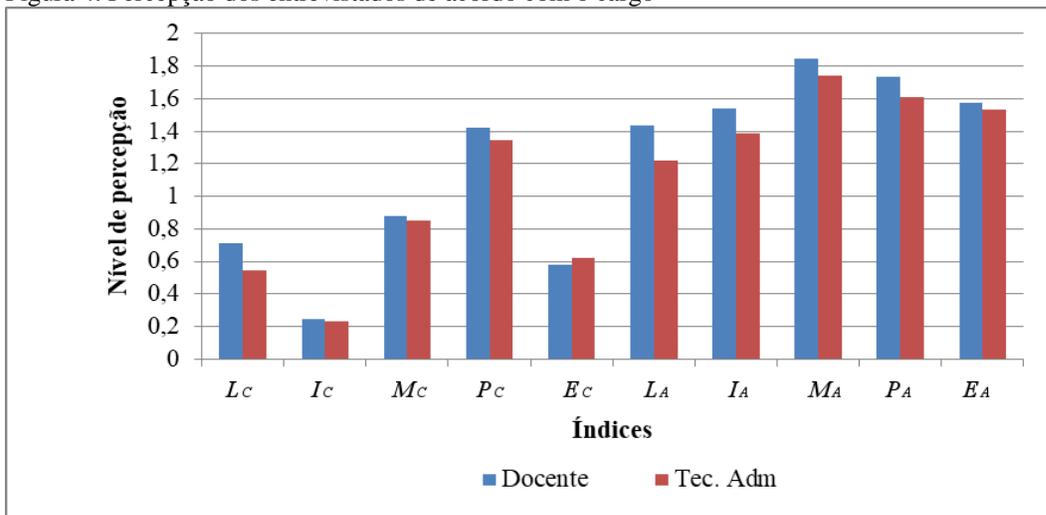


Fonte: dados da pesquisa

Observa-se na Figura 3 que as mulheres possuem a percepção sobre a prática dos princípios LIMPE discretamente melhor em comparação aos homens. Os índices delas são, em média, 0,111 mais altos que os deles. Apenas nos índices L_c e M_c essa diferença não é observada.

A percepção dos entrevistados de acordo com o cargo exercido na Universidade é mostrada na Figura 4.

Figura 4. Percepção dos entrevistados de acordo com o cargo



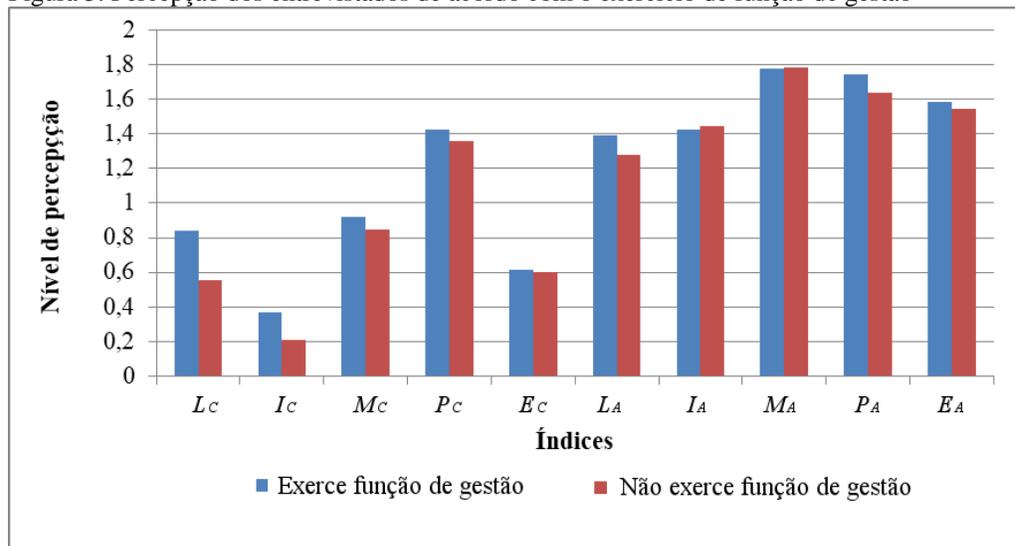
Fonte: dados da pesquisa

Nota-se na Figura 4 que os servidores do cargo de Docente possuem uma auto percepção acerca da prática dos princípios LIMPE em média maior em comparação com os Técnico-Administrativos em Educação. A diferença média dos índices é de 0,127. Pode-se supor que as razões que explicam tal fato sejam as diferenças do processo de formação, da seleção e das atividades desempenhadas por cada profissional. Para o técnico, o concurso público exige, além da formação necessária, conhecimentos prévios sobre Direito Constitucional e Administrativo. Além disso, estes lidam diariamente com processos administrativos que seguem as exigências impostas pela legislação. Para o docente, o concurso exige formação mais específica e a seleção não abrange temas do Direito, salvo aqueles que concorrem a vagas para professor de cursos da área do Direito. O docente também lida com processos administrativos, porém, em menor quantidade caso ele não exerça uma função de gestão.

Com relação à percepção sobre a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho, os Docentes possuem índices discretamente maiores em L_c , I_c , M_c e P_c . Apenas no índice que avalia a eficiência no ambiente de trabalho é que os técnicos possuem uma média discretamente maior que os docentes. O fato de os processos administrativos serem, em grande parte, tratados por técnicos pode justificar uma visão mais crítica de docentes que dependem, em certos casos, da eficiência dos técnicos.

Na Figura 5 é apresentado o nível de percepção sobre a prática dos princípios de acordo com o exercício de função de gestão na instituição.

Figura 5. Percepção dos entrevistados de acordo com o exercício de função de gestão



Fonte: dados da pesquisa

Observa-se na Figura 5 que os servidores que exercem função de gestão têm uma percepção sobre a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho um pouco maior em comparação com os que não exercem. Isso pode ser reflexo da visão macro que esse profissional tem sobre os demais servidores, onde os atos praticados por um subordinado que não estejam de acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública podem ensejar a responsabilização não só daquele que deu origem ao ato, mas também dos seus superiores.

No tocante à autopercepção, os servidores que exercem função de gestão possuem os índices L_A , P_A e E_A com médias discretamente maiores que aqueles que não exercem. Os índices I_A e M_A possuem médias similares para ambos tipos de servidores.

Os resultados expressam uma percepção positiva dos servidores da Universidade de Brasília sobre o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública contidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. As médias de autopercepção sobre a prática de determinado princípio é sempre maior que a percepção sobre o ambiente de trabalho em todas as análises efetuadas entre os índices, independentemente de características sociais ou profissionais. A idade e o tempo trabalhado na Universidade aparentemente não influenciam a percepção sobre a prática dos princípios, Já o gênero do servidor, o cargo exercido e o fato de atuar em uma função de gestão são características que podem interferir nos resultados. Destaca-se a existência de um número reduzido de servidores que não percebem a aplicação dos princípios nem nos atos dos colegas de trabalho e nem nos próprios atos. Nesses casos está presente a inobservância dos

princípios constitucionais da Administração Pública, denotando, segundo Bandeira de Mello (2013) e Meirelles (2016) a insubordinação de valores fundamentais e a desconsideração da boa guarda e zelo de interesses sociais.

Conclusões

Este artigo objetivou buscar evidências sobre a percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública explícitos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Para isso, foram construídos índices e indicadores para identificar tanto a autopercepção do servidor quanto a percepção dele com relação ao ambiente de trabalho sobre o cumprimento desses princípios. Posteriormente, foi realizada uma análise dos achados a partir das características pessoais e profissionais dos servidores. O estudo foi realizado na Universidade de Brasília.

Os resultados revelaram que a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho é percebida de maneira positiva. Entretanto, uma parcela de servidores não percebe o cumprimento de alguns dos princípios no ambiente de trabalho, principalmente o da impessoalidade. Já a autopercepção sobre a prática dos princípios é muito superior à percepção que o servidor possui sobre o ambiente de trabalho.

A idade do servidor e o tempo trabalhado na instituição parecem não interferir na percepção sobre o cumprimento dos princípios LIMPE, de acordo com a análise dos indicadores a partir das características dos servidores. Por outro lado, servidores que são do sexo feminino, que são docentes e exercem função de gestão parecem ter maior percepção sobre a prática dos princípios LIMPE quando comparados aos que são do sexo masculino, que são técnicos e não exercem função, respectivamente.

É importante ressaltar as limitações deste trabalho. Primeiramente, deve-se registrar que houve significativo número de recusas de servidores a responder o questionário de pesquisa, apesar de o instrumento ter sido desenvolvido de forma a não armazenar informações que possibilitassem a identificação do entrevistado.

Outra limitação é o fato de que a sensação de percepção declarada pelo servidor no momento em que este responde o questionário pode ser afetada por diversas condições, entre elas é possível citar conflitos no ambiente de trabalho e dificuldades de autoavaliação.

A continuidade desta pesquisa apresenta os seguintes desafios: 1) a utilização de métodos estatísticos mais robustos para identificação de possíveis correlações entre os índices e indicadores e as características pessoais dos entrevistados; 2) a análise de diferenças de percepção entre os servidores que possuem e os que não possuem conhecimento sobre a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa.

Sugere-se a aplicação deste experimento em outras instituições públicas, com vistas a compreender onde existe maior ou menor percepção sobre a prática dos princípios LIMPE. Trabalhos futuros também podem avaliar a percepção sobre a prática dos princípios implícitos na Constituição e nas normas infraconstitucionais.

Os resultados deste trabalho podem contribuir com uma autocrítica institucional, tendo em vista uma possível sobreavaliação dos servidores ao avaliarem a si próprios. Além disso, existem casos em que há a percepção de não cumprimento de princípios, apesar de a maioria dos servidores afirmarem que tanto os próprios atos quanto os atos realizados no ambiente de trabalho estão de acordo com os princípios LIMPE.

A partir dos resultados deste trabalho sugere-se que a Administração Pública adote medidas que aperfeiçoem a observância de tais princípios, de forma que todos os agentes públicos os cumpram e percebam a aplicação deles no ambiente de trabalho.

Referências

- AITH, F. Reflexões sobre o princípio da legalidade na ciência do direito contemporâneo. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v.5, n.3, p. 41-81, nov. 2004. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/79837>. Acesso em: 5 fev. 2019
- ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ÁVILA, H. B. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 30.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, p. 141-176, abr. 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45690>>. Acesso em: 22 Mai. 2019.
- BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. M. (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 jan. 2019.
- BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.
- BRASIL. **Lei 3.998, de 15 de dezembro de 1961**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1961]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3998.htm. Acesso em: 22 fev. 2019.
- BRASIL, **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 4 fev. 2019.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 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. Brasília, DF:

Presidência da República [1992]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República [1999]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 5 fev. 2019.

CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DWORKIN, R. **Taking Rights Seriously**. 9. ed. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

GUNTER, K. **Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação**. Tradução Cláudio Molz. São Paulo: Landy, 2004.

HAURIUO, M. **Précis élémentaires de droit administraif**. 2. ed. Paris: [S.I.], 1926.

HESSE, K. **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**. Nova Iorque, v. 22, n. 140, p. 5-55, 1932. Disponível em: https://legacy.voteview.com/pdf/Likert_1932.pdf. Acesso em: 06 mar. 2019.

LIMA, E. C.; OLIVEIRA, F. E. A.; NETO, J. C. C. O princípio da impessoalidade da administração pública: uma análise de sua aplicabilidade ao longo do tempo. **Revista Científica do ITPAC**, Palmas, v. 3, n. 1, p. 12-15. jan. 2010. Disponível em: <https://assets.itpac.br/arquivos/Revista/31/2.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em: 08 fev. 2019.

MARTINS, M. P. Os princípios e a normatividade jurídica. In: Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 11, 2012, Rio de Janeiro. **Normatividade Jurídica**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. p. 197-207. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/11/normatividadejuridica_expediente.pdf. Acesso em: 21 mai. 2019.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 33.ed. rev. e atual. até a EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA NETO, D. F. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUNIZ, C. C. B. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 6, p. 85-100, 2007. Disponível em <http://periodicos.uninove.br/index.php?journal=prisma&page=article&op=view&path%5B%5D=1130>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA, F. O. O raciocínio jurídico entre princípios e regras. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 48, n. 192, p. 95-109, out./dez. 2011. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242932>. Acesso em 24 jun. 2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB). Coordenadoria de Estudos em Gestão de Pessoas - CODE. **Relação dos docentes e técnicos administrativos da UnB**. Brasília: Universidade de Brasília, 24 jun. 2019. Disponível em: <http://www.dgp.unb.br/dados-abertos#relacao-dos-tecnicos-administrativos-da-unb>. Acesso em: 9 jul. 2019.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB). **Estatuto e Regimento Geral**. 8.ed. Brasília: Editora UnB, 2011.

Fatores associados à percepção da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública na Universidade de Brasília

Resumo

O objetivo deste trabalho é identificar fatores que interferem na percepção de servidores a respeito da prática de princípios constitucionais da Administração Pública (LIMPE) na Universidade de Brasília. Para isso, foram aplicados questionários e, com base nos dados coletados, foi utilizado o índice de percepção LIMPE e indicadores de autopercepção e de percepção com relação ao ambiente de trabalho referentes à prática dos princípios. Em seguida, utilizando um modelo de regressão, buscou-se correlacionar os indicadores de percepção com características individuais dos servidores entrevistados. Os resultados sugerem a percepção da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública. A maioria dos servidores considera que a prática está presente tanto na própria conduta quanto no contexto do ambiente do trabalho. Os dados revelam que aqueles servidores que possuem uma percepção positiva sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho tendem a possuir uma autopercepção também positiva, e vice-versa. Evidenciou-se também que a idade, o tempo de trabalho, o cargo e o fato de exercer uma função de gestão possuem discreta influência na percepção relativa ao ambiente de trabalho e que o gênero, o tempo de trabalho e o cargo interferem na autopercepção do servidor.

Palavras-chave: Princípios da administração pública; Administração Pública; Universidade de Brasília; Servidores Públicos; LIMPE.

Abstract

The objective of this paper is to identify which factors are most associated with a greater perception regarding the practice of constitutional principles of Public Administration (LIMPE) at the University of Brasilia. For this, questionnaires were applied and, based on the collected data, the LIMPE perception index and indicators of self-perception and perception of the work environment referring to the practice of the principles were used. Then, using a regression model, we sought to correlate the perception indicators with individual characteristics of the interviewed servers. The results suggest a positive perception of the practice of the constitutional principles of Public Administration. Most servers consider that the practice is present both in their own conduct and in the context of the work environment. The data reveal that those employees who have a positive perception about the practice of principles in the workplace tend to have a positive self-perception, and vice versa. It was also evidenced that age, time worked at the Institution, the job role and the fact of performing a management function have a slight influence on the perception related to the work environment and that gender, time working at University and the job role interfere with self-perception of the public servants.

Keywords: Principles of public administration; Public Administration; University of Brasilia; Public servants; LIMPE.

Considerações iniciais

A sociedade espera um serviço público de qualidade que contribua para o bem-estar e progresso socioeconômico. Para possibilitar isso, a Administração Pública tem que agir em prol dos administrados, sempre obedecendo as determinações que lhe são impostas na Constituição e nas demais normas.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, *caput*, estabelece cinco princípios constitucionais que regem a atividade administrativa: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE) (BRASIL, 1988). Esses princípios devem pautar a atuação de todos os agentes do Estado, sejam eles pertencentes a qualquer um dos poderes.

Apesar de sua obrigatoriedade o que se pode afirmar sobre sua *práxis*? Tais princípios são observados nas instituições públicas? Qual a autopercepção e a percepção que se tem sobre ambientes de trabalho a respeito de sua observância? Além disso, pode-se identificar padrões de percepção a partir de características dos indivíduos?

O objetivo dessa pesquisa é identificar a percepção de servidores públicos da Universidade de Brasília sobre a prática dos princípios constitucionais da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição e relacionar tal percepção individual com características do próprio indivíduo através de um modelo de regressão. Para isso, foram utilizados os índices de percepção sobre o cumprimento dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE) obtidos no estudo de Lima e Silva Júnior (2019, submetido à publicação). Os indicadores de autopercepção (A) e percepção sobre o ambiente de trabalho (C) calculados nesse mesmo estudo também foram utilizados. Em seguida, foi proposto um modelo de regressão em Mínimos Quadrados Ordinários para buscar evidências sobre possíveis correlações existentes entre os referidos indicadores e as características sociais e profissionais dos respondentes.

A Constituição Federal e os princípios jurídicos

Numa perspectiva política a Constituição equivale a um conjunto de decisões derivadas do poder constituinte quando este cria ou reconstrói o Estado, produzindo órgãos de poder e regulando suas relações com a sociedade. Juridicamente, o termo Constituição é entendido sob

dois sentidos: material e formal. O primeiro refere-se ao conteúdo de suas normas, ou seja, ela organiza o exercício do poder político, estabelece os direitos fundamentais, consagra valores e assinala os fins públicos que serão efetivados. O segundo trata da sua posição no sistema: ela é a norma fundamental e superior que serve como base de produção das demais normas do ordenamento jurídico (BARROSO, 2017).

Silva (2005 p. 37) afirma que “todo Estado tem constituição, que é o simples modo de ser do Estado”. O autor sustenta que:

A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado (SILVA, 2005, p. 38).

Uma Constituição, na maioria dos países, é escrita por parlamentares (políticos) eleitos pelo povo. Nela são incluídos direitos fundamentais, divisão de poderes, objetivos, direitos dos cidadãos e deveres ou obrigações de cada um. Ela deve possuir força normativa, pois é considerada a principal norma de um Estado, servindo de base para o desenvolvimento de outros tipos de leis, todos devem observá-la e cumpri-la fielmente. Isso se aplica principalmente àqueles que trabalham para o Estado, prestando serviços públicos para a sociedade.

Garantir a força normativa de uma Constituição não é uma tarefa fácil, segundo Canotilho (2003). Contudo, o autor declara que se uma sociedade possui normas elaboradas para conduzir a vida social durante determinada época e se constituição vale como lei, então as regras e os princípios constitucionais devem possuir normatividade.

Os princípios jurídicos são uma espécie de norma que determina a realização de algum mandamento na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Eles são considerados mandamentos de otimização, pois podem ser realizados em diferentes graus. Um princípio se diferencia de uma regra, a qual, apesar de também ser uma espécie de norma, tem eficácia limitada às circunstâncias determinadas a que se referem (ALEXY, 2008; BARROSO, 2009).

A violação de um princípio é um ato grave, pois, quando ele não é respeitado, todo o sistema de comandos é descumprido e não apenas um específico mandamento obrigatório. Essa

desobediência de valores fundamentais é uma relevante forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

Os princípios constitucionais da Administração Pública

A Constituição de 1988, diferentemente das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III), dividido em quatro seções. A primeira seção trata das disposições gerais, a segunda dos servidores públicos, a terceira dos militares e a quarta das regiões. (BRASIL, 1988). O texto do capítulo foi inspirado no título IX da Constituição Portuguesa de 1976, que trata da Administração Pública do país e traz sete artigos de fundamental importância para o Estado (BRITTO, 2013).

Este estudo se concentra no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o primeiro das disposições gerais, que possui o seguinte texto:

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 e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988).

O artigo enumera cinco princípios administrativos que serão detalhados a seguir.

Legalidade

Segundo o princípio da legalidade, todo o agente público está, enquanto exerce sua função, subordinado aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum. Desde o Presidente da República até o mais modesto dos servidores deverão agir conforme as disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo. A não obediência à norma poderá resultar na prática de um ato inválido e o agente poderá ser compelido a responder disciplinarmente pelos seus atos, além da possibilidade de ser responsabilizado nas esferas civil e criminal, conforme o caso (BANDEIRA DE MELLO, 2013; MEIRELLES, 2016).

Meirelles (2016, p. 93) afirma que “na Administração Pública não existe liberdade e muito menos vontade pessoal”. Diferentemente da administração particular onde se pode fazer tudo o que a lei não proíbe, ao agente público só é permitido fazer o que a lei autoriza.

O princípio da legalidade, além de estar presente no *caput* do artigo 37, também está radicado nos artigos 5º, II e 84, IV, da Constituição Federal. O artigo 5º, II, trata da legalidade geral aplicável à conduta dos particulares. Já o artigo 84, IV, declara que a Administração está sujeita a seus próprios atos normativos, expedidos para garantir o fiel cumprimento das leis (BRASIL, 1988).

Marrara (2013) afirma que resoluções, portarias, deliberações e instruções normativas são consideradas fontes administrativas, as quais moldam a legalidade. Obviamente, esses documentos devem respeitar as normas preestabelecidas em fontes superiores, expedidas pelo Legislativo. As fontes administrativas são de observância obrigatória na esfera do ente público ou da atividade pública que rege.

Impessoalidade

A exigência de impessoalidade pode ser entendida de duas formas: a primeira possui relação com a finalidade pública, ou seja, deve ser observada em relação aos administrados de forma que a Administração atue visando o interesse público, sem o intuito de prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas. A segunda forma quer dizer que a impessoalidade deve ser analisada na perspectiva da Administração Pública, ou seja, os atos pertencem ao órgão ou à entidade administrativa, e não aos agentes que ali trabalham (SILVA, 2005; DI PIETRO, 2018).

Bandeira de Mello (2013, p. 117) define o princípio da impessoalidade da seguinte forma:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. 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.

Além de vir explícito no *caput* do artigo 37, a impessoalidade está presente de forma implícita em diversos lugares da Constituição de 1988. Os incisos II e XXI do artigo 37 tratam da impessoalidade na realização de concursos públicos e licitações públicas. O parágrafo 1º do mesmo artigo impede a promoção de agentes públicos sobre suas realizações administrativas (BRASIL, 1988). O princípio da impessoalidade também é citado na lei de processos administrativos (Lei 9.784/1999), nos incisos III e XIII do artigo 2º (BRASIL, 1999).

Moralidade

O princípio da moralidade consiste em um “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração” (HAURIOU, 1926, p. 197, apud MEIRELLES, 2016, p. 94). O agente administrativo deve, com sua capacidade humana de atuação, diferenciar o bem do mal, o honesto do desonesto, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno. Assim, os atos da Administração terão que observar, além da lei jurídica, as normas éticas impostas pela instituição, porquanto uma ação legal não garante que ela também seja honesta.

Os princípios da lealdade e da boa-fé compreendem o âmbito do princípio da moralidade. Dessa forma, a Administração terá que atuar com honestidade perante a sociedade, sendo vedados comportamentos com a finalidade de confundir, dificultar ou minimizar o exercício dos direitos dos cidadãos. (BANDEIRA DE MELLO, 2013; MEIRELLES, 2016).

Além da Constituição, a Lei 9.784/1999 prevê, também explicitamente, no artigo 2º, *caput*, a moralidade como um dos princípios a serem observados na Administração Pública e, nesse mesmo artigo, no parágrafo único, inciso IV, alude ao princípio da boa-fé ao obrigar a Administração a observar os seus próprios critérios de atuação, “segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (BRASIL, 1999).

O princípio da moralidade também deve ser respeitado pelo particular quando este se relaciona com a Administração Pública. O ato ou o comportamento que, mesmo em consonância com a lei ofenda a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a ideia comum de honestidade estará violando o princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2018).

Publicidade

O princípio da publicidade consiste na “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos” (MEIRELLES, 2016, p. 100). A publicidade de leis, atos e contratos administrativos adquire validade somente após a publicação em um meio acessível. O princípio não é exercido apenas através de divulgações oficiais, mas também através

da propiciação do conhecimento da atuação interna dos agentes da Administração Pública (MEIRELLES, 2016).

Os atos administrativos devem ser divulgados da forma mais ampla possível, através da publicação em órgãos de imprensa, fixação em locais de grande circulação, disponibilização através de mecanismos tecnológicos, como é o caso da internet. É por meio da transparência que o cidadão conseguirá avaliar a legalidade ou não das práticas administrativas. A ocultação de informações que interessam à população não deve ser permitida em um Estado democrático (BANDEIRA DE MELLO, 2013; CARVALHO FILHO, 2018).

O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição prevê o direito de todos receberem dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. O mesmo artigo apresenta, em outros incisos, normas que confirmam ou restringem o princípio da publicidade. A restrição acontece quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem. O artigo 37, em seu parágrafo 3º, inciso II, assegura “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo [...]” (BRASIL, 1988).

A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, passou a regulamentar o direito à informação e o direito de acesso a registros e informações nos órgãos públicos. A norma prevê que o não fornecimento de alguma informação pela Administração Pública deve ser motivado, sob pena de responsabilização do agente que a negou. A lei também trata das restrições de acesso à informação, quando esta colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado (BRASIL, 2011; CARVALHO FILHO, 2018).

Eficiência

“O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2016, p. 105). O agente público deve, além de atuar de acordo com a legalidade, atender os anseios da população, apresentando resultados positivos para o serviço público. Espera-se um desempenho otimizado do agente público e uma Administração Pública organizada, bem estruturada e disciplinada (MEIRELLES, 2016; DI PIETRO, 2018).

Moraes (2017, p. 353) apresenta a seguinte definição para o princípio da eficiência:

É aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

O princípio da eficiência foi adicionado à Constituição por meio da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, que nasceu a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). A intenção da reforma era de traduzir o ideal de um Estado moderno (mínimo), com capacidade de introduzir o país no mercado globalizado. Pretendia-se substituir o antigo modelo de “administração burocrática” pelo novo modelo, chamado “administração gerencial”, através da descentralização política e administrativa, com flexibilização organizacional, controle por resultados e exercício voltado para o atendimento ao cidadão (BRASIL, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1996; MUNIZ, 2007).

O artigo 74, inciso II, da Constituição Federal prevê um sistema de controle interno, integrado aos três poderes, com o objetivo de comprovar a legalidade e avaliar resultados, quanto à eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal. Atualmente, essa função é exercida pela Controladoria-Geral da União. A eficiência também está prevista em outros dispositivos constitucionais: artigo 5º, inciso LXXVIII; artigo 37, parágrafo 3º, inciso I; artigo 39, parágrafo 2º; artigo 41, parágrafo único, inciso III; artigo 93, inciso II, alínea c; artigo 175, parágrafo único, inciso IV; e artigo 247, parágrafo único (BRASIL, 1988).

A Universidade de Brasília

A Universidade de Brasília (UnB) é uma instituição pública de ensino superior, integrante da Fundação Universidade de Brasília, criada pela Lei n.º 3.998/1961. Ela faz parte da Administração Pública Indireta e sua estrutura administrativa é formada por Reitoria, conselhos superiores, centros, unidades acadêmicas e órgãos complementares. O corpo de colaboradores é formado por servidores públicos que precisam ser previamente aprovados em concurso público para atuar na Instituição (BRASIL, 1961; BRASIL, 1990; UNB, 2011).

O Estatuto da Universidade divide a comunidade universitária em: docentes, técnico-administrativos e discentes (alunos). O corpo docente é constituído por professores que exercem atividades em nível superior de ensino, pesquisa e extensão, além de participar da gestão universitária e de órgãos colegiados. A eles é permitida a lotação temporária em órgãos de natureza administrativa, complementar e de apoio. O corpo técnico-administrativo é composto por servidores que exercem atividades de apoio técnico, administrativo e operacional necessárias para o cumprimento dos objetivos da instituição (UNB, 2011).

Observa-se que os princípios LIMPE devem ser obedecidos pela administração pública indireta de qualquer dos poderes da União (BRASIL, 1988). Conforme Bonavides, Miranda e Agra (2009, p. 714), “toda e qualquer pessoa que se relacione com o Estado, que aja em seu nome e que esteja subordinada àquele regime prevalente de direito público deve respeitar e atender aos princípios enunciados do artigo 37”. Dessa forma, entende-se que tanto os docentes quanto os técnicos-administrativos da Universidade de Brasília estão submetidos aos mandamentos previstos no caput do artigo 37 da Carta Magna.

Método

Nesta seção serão apresentados o processo de produção de dados, os procedimentos de análise dos dados e uma breve explanação conceitual sobre Regressões em Mínimos Quadrados.

Levantamento dos dados

Os dados foram obtidos por meio de um questionário com questões fechadas e dividido em três partes: a primeira parte avaliou a percepção que o servidor possui acerca da prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho. A segunda parte avaliou a autopercepção do servidor acerca do cumprimento dos princípios. A terceira coletou informações acerca das características individuais e laborais do servidor, tais como idade, tempo trabalhado na Universidade, sexo, cargo e função de gestão, caso o servidor exerça uma. Por fim, o servidor entrevistado respondeu se conhecia a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa.

Os enunciados das questões presentes nas duas primeiras sessões foram baseados nas obras dos principais autores citados no Referencial Teórico da pesquisa e na legislação vigente:

Brasil (1988), Brasil (1999), Brasil (2011), Bandeira de Mello (2013), Marrara (2014), Meirelles (2016), Moraes (2017), Di Pietro (2018). Cada princípio possui quatro questões no questionário, sendo duas para avaliar a percepção da prática do princípio no ambiente de trabalho e duas para avaliar a autopercepção do entrevistado. As respostas utilizam um padrão baseado no modelo desenvolvido por Likert (1932).

As informações coletadas na terceira parte foram escolhidas com o objetivo de traçar o perfil do entrevistado para encontrar possíveis relações com a percepção sobre a prática dos princípios. Todo o questionário foi construído de forma a impedir a identificação pessoal do entrevistado.

Os questionários foram enviados por *e-mail* para 4.539 servidores ativos (docentes e técnico-administrativos em educação) da Universidade de Brasília (UnB) entre junho e julho de 2019. Ao final, 893 questionários foram respondidos e validados.

Análise dos dados

Para cada resposta do entrevistado sobre as questões relativas aos princípios constitucionais da Administração Pública foi atribuído um valor. No Quadro 1, são apresentadas as opções de resposta para cada questão e seu respectivo valor.

Quadro 1. Valor atribuído às respostas do entrevistado

Resposta	Valor
Nunca acontece	-2
Quase nunca acontece	-1
Às vezes acontece, outras vezes não	0
Quase sempre acontece	1
Sempre acontece	2

Fonte: elaborado pelo autor

Quanto mais próximo de “2”, maior a percepção do entrevistado sobre a prática daquele princípio. Por outro lado, quanto mais perto de “-2”, menor essa percepção. Para chegar ao resultado sobre a prática de um dos princípios, foi realizada uma média dos valores obtidos nas duas questões respondidas pelo entrevistado sobre o princípio avaliado, denominado índice.

Os cálculos dos índices LIMPE e o cálculo dos indicadores A (referente a autopercepção) e C (referente a percepção sobre o ambiente de trabalho) foram construídos e apresentados no trabalho de Lima e Silva Júnior (2019, submetido à publicação).

Regressão em Mínimos Quadrados Ordinários

O Modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) é um método eficiente na análise de regressão linear e consiste em uma técnica de otimização onde a reta que se ajusta da melhor forma aos dados será aquela onde a soma dos quadrados das distâncias verticais de cada ponto seja a mínima possível. As distâncias são quadradas para evitar que grandes distâncias negativas cancelem as positivas (HILL; GRIFFITHS; JUDGE, 2010).

As regressões em MQO possuem algumas propriedades estatísticas muito atraentes, tornando-o um método de análise amplamente utilizado em pesquisas quantitativas (GUJARATI; PORTER, 2011).

O método foi utilizado para correlacionar as características individuais do entrevistado com os indicadores de autopercepção (A) e percepção relativa ao ambiente de trabalho (C), conforme apresentado no Quadro 2. A regressão permitiu determinar quais são as variáveis que, após controlados os efeitos das demais, se correlacionam com os índices A e C.

Quadro 2. Método dos Mínimos Quadrados Ordinários

Variáveis dependentes	Variáveis explicativas (características individuais do entrevistado)
Y	$= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_1 + \hat{\beta}_2 X_2 + \dots + \hat{\beta}_k X_k + \varepsilon_i$
Indicador A	$= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 idade + \hat{\beta}_2 tempounb + \hat{\beta}_3 sexo + \hat{\beta}_4 cargo + \hat{\beta}_5 funcao + \varepsilon_i$
Indicador C	

Fonte: elaborado pelo autor

Onde:

- Y : é a variável dependente obtida através dos indicadores A ou C;
- β_0 : é a constante de intercepto;
- β_k : são os parâmetros estimados;
- $\hat{\ } : quer dizer que aquele parâmetro é uma estimativa;$

- X_k : são as variáveis explicativas (ou independentes) coletadas na terceira sessão do questionário;
- ε : erro estocástico, ou seja, as variáveis omitidas no modelo, mas que afetam Y .

As variáveis sexo, cargo e função de gestão são do tipo *dummy*, onde, de acordo com a resposta do entrevistado: masculino tem o valor um e feminino zero; o cargo de técnico-administrativo tem o valor um e docente zero; e a função de gestão assume o valor 1 para não exercer e 0 para exercer.

Resultados

Inicialmente serão apresentadas as estatísticas descritivas da pesquisa e os resultados obtidos para os índices e indicadores. Posteriormente, será apresentado um gráfico de dispersão expondo a correlação existente entre os dois indicadores e os resultados das regressões.

Análise dos indicadores

Na Tabela 1 são apresentadas as estatísticas descritivas com o intuito de se ter uma visão global das principais características da população estudada.

Tabela 1. Estatísticas descritivas envolvidas na pesquisa

Características	Média	Moda	DP	Máx.	Mín.
Idade	41,840	39	10,960	85	23
Tempo trabalhado na Universidade (em anos)	10,812	3	9,818	64	0
Gênero	0,527	Feminino	0,499	—	—
Cargo	0,634	Téc. Adm.	0,482	—	—
Exerce função de gestão	0,815	Não	0,388	—	—
Conhece a legislação sobre improbidade	0,819	Sim	0,385	—	—

Fonte: dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela apresentada, a média de idade dos servidores entrevistados é de quase 42 anos e a média de tempo trabalhado na Instituição é de quase 11 anos. Com relação ao gênero, 52,7% são do sexo feminino. A maior parte dos entrevistados exerce o cargo de Técnico-Administrativo em Educação (63,4%). 81,5% dos respondentes afirmaram não atuar em qualquer

função de gestão e 81,9% dos entrevistados afirmaram conhecer a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa.

Tendo por base o cálculo dos índices LIMPE (LIMA E SILVA JÚNIOR, 2019, submetido à publicação), obteve-se a Tabela 2 com os resultados sobre a prática de cada princípio Constitucional da Administração Pública. Esses resultados foram alcançados através da média dos valores obtidos pelos índices LIMPE de todos os entrevistados.

Tabela 2. Resultado da percepção de todos os entrevistados sobre a prática dos princípios

Percepção sobre ambiente de trabalho	Autopercepção
$L_C = 0,607$	$L_A = 1,297$
$I_C = 0,237$	$I_A = 1,442$
$M_C = 0,860$	$M_A = 1,783$
$P_C = 1,372$	$P_A = 1,655$
$E_C = 0,605$	$E_A = 1,549$
<i>Indicador C = 0,736</i>	<i>Indicador A = 1,545</i>

Fonte: dados da pesquisa.

Onde:

- L, I, M, P, E : referem-se aos os índices relativos à prática dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, respectivamente;
- “ C ” indica que o índice está relacionado à avaliação do servidor sobre a prática de determinado princípio no ambiente de trabalho;
- “ A ” indica que o índice está relacionado à avaliação individual sobre determinado princípio (autopercepção).

Os dados da Tabela apresentada mostram que o indicador C é de, em média, 0,736. Assim, a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho é percebida de maneira positiva, considerando que o indicador varia entre -2 a 2, conforme explicado anteriormente no Quadro 1. O indicador A, com média de 1,545, demonstra que a autopercepção sobre a prática dos princípios também é positiva e muito superior à percepção sobre a prática no ambiente de trabalho.

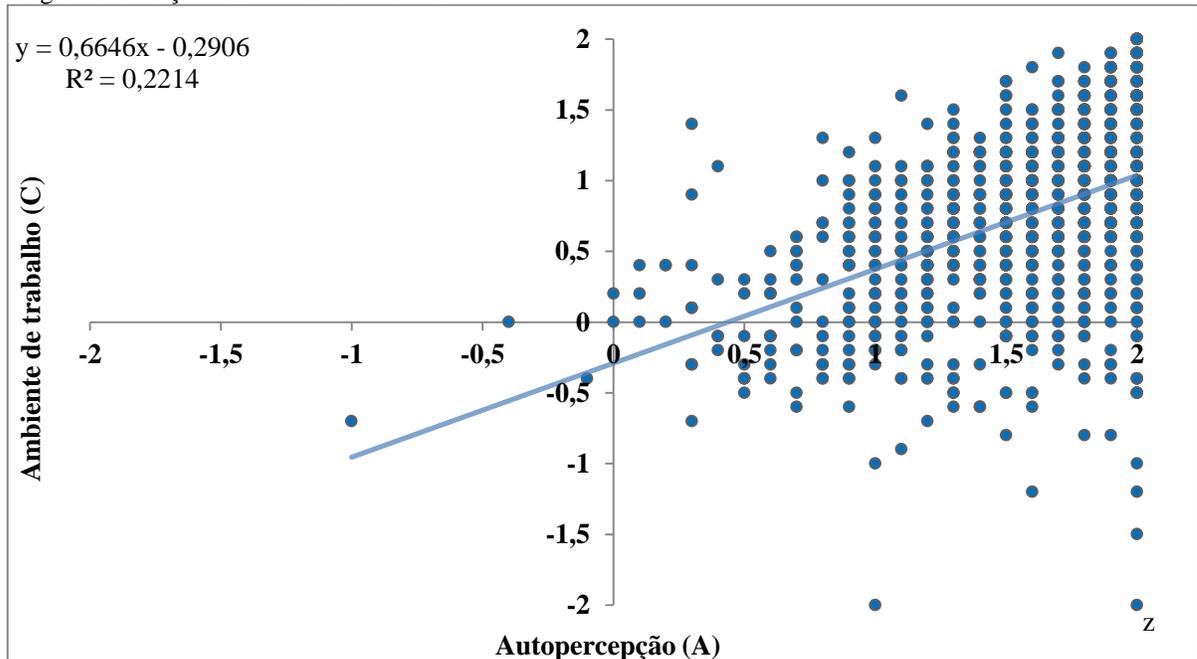
Todos os índices LIMPE apresentaram médias entre 0 e 2, indicando que, na maioria das vezes os servidores confirmam que tanto seus atos quanto os atos realizados no ambiente de

trabalho estão de acordo com os princípios. Isso pode ser reflexo dos 81,9% dos entrevistados que afirmaram ter conhecimento sobre legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa.

Relação entre os índices de percepção sobre a prática dos princípios constitucionais da Administração Pública

Na Figura 1 é apresentado um gráfico de dispersão onde são plotados os valores dos indicadores A e C da amostra. A vantagem da representação gráfica é a facilidade de se representar tal relação onde cada ponto plotado no gráfico representa a combinação de resposta dos indicadores A, no eixo horizontal do plano C, no eixo vertical. O fato de ter representado menos de 893 pontos tem relação com as sobreposições de pontos indicando respostas semelhantes entre os entrevistados.

Figura 1. Relação entre os indicadores A e C



Fonte: dados da pesquisa

Percebe-se através do gráfico de dispersão que os servidores que têm uma percepção positiva sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho tendem a possuir uma autopercepção também positiva, e vice-versa. Obviamente, existem indivíduos que podem ter

uma autopercepção elevada a respeito de tal cumprimento e entender que isso não ocorre no ambiente de trabalho, conforme se verifica no ponto “z”, no segundo quadrante da referida Figura. Curiosamente, apenas três servidores se autoavaliaram negativamente e, dentre esses três, apenas dois se autoavaliaram e avaliaram o ambiente de trabalho negativamente. Contudo, um número expressivo de respondentes avaliaram negativamente o ambiente de trabalho.

Modelo de Regressão MQO

Na Tabela 3 são exibidos os resultados de quatro modelos. O primeiro e o segundo buscam relacionar as características (ou variáveis) coletadas na terceira parte do questionário com a percepção do servidor sobre a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho. O terceiro e o quarto modelo buscam relacionar essas mesmas características com a autopercepção da prática dos princípios. As variáveis idade e tempo de trabalho na UnB foram elevadas ao quadrado com o intuito de captar efeitos de linearidade.

Tabela 3. Relação entre a percepção da prática dos princípios e as informações sociais e profissionais coletadas

Variáveis explicativas	Ambiente de trabalho (C)		Autopercepção (A)	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Ambiente (C)	—	—	0,328***	0,327***
Autopercepção (A)	0,674***	0,669***	—	—
Idade	0,018	0,004**	-0,015	—
Idade ²	0,000	—	0,000*	—
Tempo de trabalho na UnB	-0,012*	—	0,004	-0,003**
Tempo de trabalho na UnB ²	0,000*	—	0,000*	—
Sexo	0,006	—	-0,091***	-0,093***
Cargo	0,085*	0,086**	-0,111***	-0,122***
Função de gestão	-0,093*	-0,090*	0,012	—
R ²	0,233	0,226	0,256	0,251
F (Significância)	33,500 (0,000)	66,137 (0,000)	37,938 (0,000)	74,562 (0,000)
Durbin-Watson	1,969	1,975	1,987	2,001

Fonte: dados da pesquisa

Nota. estatisticamente significantes a ***99%, **95%, *90%.

O primeiro modelo obteve cinco variáveis significativas, sendo que apenas a variável explicativa de autopercepção obteve significância de 99%. No segundo modelo foram feitas alterações na forma funcional, em relação ao primeiro modelo, na perspectiva de encontrar nível

de significância para outras variáveis. Foram realizadas diversas simulações tendo em vista que não há uma forma funcional previamente estabelecida advinda de algum modelo matemático.

Em média, o crescimento de uma unidade da auto percepção do servidor eleva em 0,674 a percepção sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho. No segundo modelo, o valor fica muito próximo ao primeiro: 0,669. A significância de ambos é de 99%. Esse resultado corrobora os achados anteriores, indicando que o servidor que possui uma auto percepção positiva da prática dos princípios também possui uma percepção positiva sobre a aplicação deles no ambiente de trabalho. Este resultado de alguma maneira não surpreende. Não é incomum que respondentes deste tipo de pergunta tenham melhor percepção a respeito do ambiente em que trabalha quando têm uma auto percepção positiva.

As variáveis idade e idade² não obtiveram significância no primeiro modelo. Portanto, em um primeiro momento não se pode fazer qualquer inferência da idade do servidor sobre a percepção dele acerca da prática dos princípios no ambiente de trabalho. No segundo modelo, a variável idade passa a ter significância de 95%, apontando que, conforme o servidor vai envelhecendo, acontece um discreto aumento da percepção sobre a prática do LIMPE no ambiente de trabalho. A variável idade elevada ao quadrado não obteve significância no segundo modelo e, portanto, foi retirada.

A variável tempo de trabalho na universidade se mostra com nível de significância de 90% no primeiro modelo e indica que quanto mais tempo o servidor trabalha na universidade, sua percepção sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho diminui discretamente. A mesma variável elevada ao quadrado apresentou um impacto ainda menor, tendendo a zero e positiva. No segundo modelo, as duas variáveis foram desconsideradas por terem um nível de significância abaixo de 90%.

A variável sexo não apresentou significância no primeiro modelo, dessa forma não se pode considerar algum impacto dessa característica na percepção sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho do servidor. No segundo modelo essa variável foi retirada.

Os modelos 1 e 2 mostram, com significância de 90%, que servidores técnico-administrativos têm uma percepção maior (0,085 no primeiro modelo e 0,086 no segundo) sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho em comparação com os docentes. Isso possivelmente está relacionado ao dia-a-dia do servidor técnico que lida com atos administrativos mais frequentemente em comparação com os docentes. Outro fator que eventualmente pode

influenciar nesse resultado é o fato de o servidor técnico-administrativo ter prestado concurso público com avaliações que exigem conhecimento sobre a Constituição e o Direito Administrativo. Por outro lado, a seleção pública para docentes normalmente exige conhecimentos específicos da área do profissional, não requerendo a compreensão de normas que regem a Administração Pública.

O servidor que não possui função de gestão tem uma percepção sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho discretamente menor do que aquele que exerce função. O valor médio de -0,093 no primeiro modelo e -0,090 no segundo possuem significância de 90%. Isso pode estar relacionado à responsabilidade assumida pelo servidor quando este exerce uma função de gestor, o que o coloca em prováveis situações que exigem maior avaliação acerca da obediência aos mandamentos impostos pela lei.

O terceiro modelo apresentou cinco variáveis com significância, sendo três com 99%. Após algumas alterações na forma funcional, o quarto modelo apresentou três variáveis com 99% de significância e uma com 95%.

Conforme se verifica na Tabela 3, os servidores que possuem uma unidade de percepção sobre a prática do LIMPE no ambiente de trabalho têm a autopercepção aumentada em 0,328 no primeiro modelo. No segundo modelo, o resultado é similar: 0,327. Esse resultado reafirma os achados anteriores. Da mesma forma, este resultado não surpreende. Semelhantemente, não é incomum que respondentes deste tipo de pergunta tenham melhor autopercepção quando têm uma percepção do ambiente em que trabalha positiva.

A variável idade não obteve significância, não sendo possível identificar qualquer influência dessa variável no terceiro e no quarto modelo.

A variável tempo de trabalho na UnB não obteve significância no terceiro modelo. No quarto modelo ela apresentou um estimador de -0,003, evidenciando um discreto aumento na autocrítica do servidor quanto a sua percepção da prática do LIMPE conforme maior o tempo trabalhado na universidade.

Considerando as demais variáveis, verifica-se no terceiro modelo que homens possuem um indicador de autopercepção sobre a prática do LIMPE, em média 0,091 menos que as mulheres.

Com base nos dados apresentados no terceiro modelo, o indicador de autopercepção do servidor técnico-administrativo é 0,111 menos que o do docente. Ou seja, provavelmente o

servidor técnico é mais autocrítico ao avaliar a própria percepção sobre os princípios LIMPE. No segundo modelo, esse índice sofre maior redução: 0,122.

A variável função de gestão não apresentou significância nos dois modelos avaliados, demonstrando que essa característica não apresentou impacto na autopercepção do servidor sobre a prática dos princípios.

Assim sendo, os resultados apresentados evidenciam que os princípios constitucionais da Administração Pública previstos no artigo 37 da Constituição são percebidos como praticados, pois a maioria dos servidores entrevistados considera que tanto a própria conduta quanto a conduta de seus colegas no ambiente de trabalho estão de acordo com os princípios LIMPE.

Os resultados também apontaram para uma correlação entre os indicadores encontrados, onde o servidor que possui uma autopercepção positiva sobre a prática dos princípios também percebe o cumprimento dos princípios no ambiente de trabalho. Entretanto, não se pode fazer a mesma inferência sobre aqueles que possuem alguma percepção negativa.

Por fim, os modelos propostos corroboraram a correlação positiva encontrada entre os entrevistados que percebem a aplicação dos princípios positivamente e apresentaram discretas interferências de algumas características sociais e profissionais nas avaliações sobre a prática dos princípios LIMPE.

Conclusões

Os resultados sugerem que os princípios LIMPE são percebidos como praticados pela maioria dos servidores, tanto na avaliação do ambiente de trabalho quanto em autoavaliação.

Os dados denotam que aqueles servidores que têm uma percepção positiva acerca da prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho têm a tendência de possuir uma autopercepção também positiva, e vice-versa.

As regressões efetuadas apresentaram discretas influências relacionadas à idade, ao tempo trabalhado na instituição, ao cargo e ao exercício de função de gestão na avaliação sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho. Os resultados também evidenciaram que o gênero, o tempo trabalhado na Universidade e o cargo interferem na autopercepção do servidor sobre a prática dos princípios.

Este estudo pode direcionar a Universidade para a elaboração de ações com o objetivo de aumentar a percepção dos servidores sobre a prática dos princípios administrativos, tendo em vista que ela, apesar de ser positiva, não é verificada em 100% dos casos. A consciência, por parte dos servidores, da obrigatoriedade da conduta em conformidade com os princípios LIMPE possivelmente aumentaria a autopercepção sobre a prática dos princípios e, conseqüentemente, a percepção sobre o ambiente de trabalho também melhoraria.

Ressalte-se, contudo, as limitações deste trabalho. Tendo em vista a impossibilidade de obter o e-mail de contato de todos os servidores da Instituição, a percepção de algumas pessoas que trabalham em determinadas áreas e setores não foi avaliada no estudo. Outra limitação é a falta de estudos empíricos na área do direito, principalmente aqueles que tratam sobre a prática de normas no contexto da Administração Pública.

Sugere-se a aplicação deste experimento em outras instituições públicas, com a inclusão de outras variáveis importantes para melhor compreensão da prática dos princípios da Administração Pública, como os princípios implícitos na norma e o dever de probidade na administração. Propõe-se também um estudo que avalie o impacto da percepção acerca da prática dos princípios LIMPE sobre a qualidade do serviço público prestado.

Os princípios constitucionais da Administração Pública denotam os requisitos básicos para uma boa administração. Do ponto de vista dos servidores da Universidade de Brasília, os princípios são observados na maioria das ocasiões. Entretanto, o cumprimento integral desses mandamentos constitucionais são fundamentais, pois geram segurança jurídica para sociedade, que conta com um serviço público de qualidade e que proporcione bem-estar a todos.

Estudar a correlação do índice LIMPE com as características dos servidores permite conhecer melhor perfis sociais e profissionais que têm uma menor percepção acerca do cumprimento dos princípios LIMPE. Isso possibilita ações direcionadas da Administração Pública, com vistas a permitir que esses agentes públicos possam trabalhar de acordo com as exigências impostas pela Constituição.

Referências

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 30.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. M. (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL, **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 16 set. 2019.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 3.998, de 15 de dezembro de 1961**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade de Brasília, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1961]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3998.htm. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República [1999]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 5 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550> Acesso em: 16 fev. 2019.

BRITTO, C. A. Da administração pública. In CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L.; LEONCY, L. F (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. Tradução: Denise Durante et al. 5.ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAURIUO, M. **Précis élémentaires de droit administraif**. 2. ed. Paris: [S.I.], 1926.

HILL, R. C.; GRIFFITHS, W. E.; JUDGE, G. G. **Econometria**. Tradução: Undegraduate econometrics. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**. Nova Iorque, v. 22, n. 140, p. 5-55, 1932. Disponível em: https://legacy.voteview.com/pdf/Likert_1932.pdf. Acesso em: 06 mar. 2019.

LIMA, A. A; SILVA JÚNIOR, L. H. A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília. **Revista Economia e Região**, 2019. Submetido à publicação.

MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em: 08 fev. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 33.ed. rev. e atual. até a EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

MUNIZ, C. C. B. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 6, p. 85-100, 2007. Disponível em <http://periodicos.uninove.br/index.php?journal=prisma&page=article&op=view&path%5B%5D=1130>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2005.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB). **Estatuto e Regimento Geral**. 8.ed. Brasília: Editora UnB, 2011.

A percepção a respeito da prática dos princípios LIMPE e a improbidade administrativa: um estudo na Universidade de Brasília

Resumo

O objetivo deste estudo é de buscar evidências sobre a percepção dos servidores públicos da Universidade de Brasília a respeito da prática dos princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição e identificar possíveis relações entre essa percepção, as características sociais e profissionais dos entrevistados e o conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa através de um modelo de regressão. Para isso, foram aplicados questionários e utilizados o índice LIMPE e indicadores de autopercepção e de percepção com relação ao ambiente de trabalho referentes à prática dos princípios. Posteriormente, foram realizadas regressões *logit* para buscar evidências a respeito das probabilidades de os servidores conhecerem e lei de improbidade administrativa como função da percepção sobre a prática dos princípios e das suas características sociais e profissionais. Em seguida, utilizou-se um indivíduo típico para mostrar como as probabilidades estimadas mudam de acordo com diferentes valores assumidos pelas variáveis. Os resultados sugerem que a probabilidade de o indivíduo ter conhecimento sobre a lei de improbidade sofre influência de diversos fatores: da percepção que ele possui acerca da prática dos princípios da impessoalidade e da moralidade no ambiente de trabalho; da autopercepção sobre o cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência; do indicador de autopercepção da prática dos princípios LIMPE; da idade e do tempo trabalhado na Universidade; do gênero; do cargo; e do exercício de uma função de gestão.

Palavras-chave: Princípios da administração pública; Administração Pública; Improbidade Administrativa; Universidade de Brasília; Servidores Públicos; LIMPE.

Abstract

The aim of this study is to seek evidence on the perception of public servants at the University of Brasilia regarding the practice of constitutional principles listed in article 37 of the Constitution and to identify possible relationships between this perception, the social and professional characteristics of the interviewees and the knowledge about the administrative improbity law through a regression model. For this, 893 questionnaires were applied and the LIMPE index and indicators of self-perception and perception regarding the work environment referring to the practice of the principles were used. Subsequently, logit regressions were performed to search for evidence regarding the probabilities of the servers to know and law of administrative misconduct as a function of the perception about the practice of the principles and their social and professional characteristics. Then a typical individual was used to show how the estimated probabilities change according to different values assumed by the variables. The results suggest that the probability that the individual has knowledge about the law of misconduct is influenced by several factors: the perception he has about the practice of the principles of impersonality and morality in the workplace; self-perception of compliance with the principles of legality, morality and efficiency; the self-perception indicator of the practice of the LIMPE principles; age and time worked at the University; of the genre; of the position; and the exercise of a management function.

Keywords: Principles of public administration; Public Administration; Misconduct in Administration; University of Brasilia; Public servants; LIMPE.

Considerações iniciais

A submissão do servidor público às leis está prevista no artigo 37 da Constituição Federal, que prevê a obediência da Administração Pública ao princípio da legalidade. O mesmo artigo impõe também o respeito aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (BRASIL, 1988).

Os princípios administrativos inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Eles norteiam a conduta do Estado na execução de atividades administrativas (CARVALHO FILHO, 2018). Para Mattos (2004), a Administração Pública deve seguir os princípios contidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, sob pena de cometer ato ilegal. Dessa forma, faz-se necessário verificar: os servidores públicos percebem a aplicação dos princípios no contexto do trabalho? Eles conhecem a legislação aplicável em casos de descumprimento dos princípios?

O pleno conhecimento desses princípios e suas consequências, por parte dos agentes públicos, são essenciais para o bom funcionamento da máquina pública. Assim como o Código de Ética Profissional e a lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores, a lei de improbidade administrativa norteia a conduta dos agentes públicos e garantem o cumprimento das finalidades (BRASIL, 1990; BRASIL, 1992; BRASIL, 1994).

Não seria trivial aplicar testes de conhecimento a respeito dos tais princípios e da lei que disciplina o descumprimento destes junto aos servidores públicos, tal tarefa envolveria custos elevados e esbarraria em restrições legais como limitações. Uma alternativa para que se tenha uma medida de conhecimento a respeito de tais princípios é perguntar objetivamente. Em seguida, poder-se-ia relacionar as respostas às características do entrevistado e entender melhor o perfil do servidor público que percebe ou não a prática dos princípios e buscar relações com maior ou menor conhecimento sobre o dever de probidade na Administração.

O objetivo deste estudo é de buscar evidências sobre a percepção dos servidores públicos da Universidade de Brasília a respeito da prática dos princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição e identificar possíveis relações entre essa percepção, as características sociais e profissionais dos entrevistados e o conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa através de um modelo de regressão. Para isso, serão utilizados os índices de percepção sobre o cumprimento dos princípios da Legalidade, Impessoalidade,

Moralidade, Publicidade e Eficiência (LIMPE) obtidos no estudo de Lima e Silva Júnior (2019, submetido à publicação). Os indicadores de autopercepção (A) e percepção sobre o ambiente de trabalho (C) calculados nesse mesmo estudo também serão utilizados. Posteriormente, serão realizadas regressões *logit* para buscar evidências a respeito das probabilidades de servidores conhecerem a lei de improbidade administrativa como função da percepção sobre a prática dos princípios e das suas características sociais e profissionais. Por fim, será analisado o impacto dos indicadores e das características sociais e profissionais em um indivíduo típico.

A Administração Pública e a Constituição

A Administração Pública engloba todos os indivíduos que praticam atos em nome do Estado, sejam eles pertencentes ao Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. Normas com o propósito de regular o funcionamento da Administração Pública, de forma a proporcionar um bom exercício da administração e responsabilizar os agentes públicos, existiram ao longo da história constitucional brasileira. Desde a Constituição de 1934 já haviam regras dedicadas aos “Funcionários Públicos” (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2009).

O termo “Administração Pública” não é bem definido entre os estudiosos do direito, pois há uma diversidade de sentidos da própria expressão. Para Meirelles (2016, p. 88), Administração Pública “é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”. Silva (2005, p. 655) define Administração Pública como o “conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”.

A Constituição de 1988, diferentemente das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III), dividido em quatro seções. A primeira seção trata das disposições gerais, a segunda dos servidores públicos, a terceira dos militares e a quarta das regiões. (BRASIL, 1988). O texto do capítulo foi inspirado no título IX da Constituição Portuguesa de 1976, que trata da Administração Pública do país e traz sete artigos de fundamental importância para o Estado (BRITTO, 2013).

As Constituições no mundo são escritas baseadas nas tradições e história de cada país. Várias delas se preocupam com os princípios regedores da Administração Pública, visando o desenvolvimento deles na legislação comum ou a implementação deles pelo Judiciário. As Constituições da África do Sul, de Portugal, da Itália, da Espanha e da Colômbia apresentam

explicitamente, assim como a brasileira, princípios que conduzem a Administração Pública (BONAVIDES; MIRANDA; AGRA, 2009).

O artigo 37, *caput*, dispõe o seguinte:

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 e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988).

O artigo enumera cinco princípios administrativos que demandam pleno cumprimento, ou seja, determinam aos agentes públicos o dever da estrita observância dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Os princípios jurídicos e a força normativa

Princípios jurídicos e regras são espécies normativas, porém possuem conceitos diferentes. Princípios jurídicos são mandamentos de otimização, caracterizados por poderem ser cumpridos em diferentes graus e por serem satisfeitos não só através das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas existentes. Já as regras devem ser sempre satisfeitas, ou seja, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem menos, nem mais (ALEXY, 2008).

Segundo Canotilho (2003), tanto regras quanto os princípios constitucionais devem possuir normatividade, pois a constituição vale como lei e suas normas são elaboradas por uma determinada sociedade para conduzir a vida social durante determinada época.

Bandeira de Mello (2013) defende que o desrespeito a um princípio é um ato grave, pois consiste em uma ação ilegal ou inconstitucional. Quando isso acontece, todo o sistema de comandos é descumprido, e não somente um mandamento obrigatório específico.

Os princípios constitucionais da Administração Pública

São doze os princípios fundamentais que orientam todas as atividades desempenhadas pela Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência, Razoabilidade, Proporcionalidade, Ampla Defesa, Contraditório, Segurança Jurídica, Motivação e Supremacia do Interesse Público. Os cinco primeiros são citados explicitamente no artigo 37,

caput, da Lei Maior e a sigla LIMPE representa a união destes. Os demais estão implícitos na Constituição ou na legislação — principalmente na Lei 9.784/1999, que trata dos processos administrativos (BRASIL, 1999; MEIRELLES, 2016).

O princípio da legalidade significa 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, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES, 2016, p.93).

O princípio da legalidade impõe completa submissão da Administração Pública às leis. Assim, todos os servidores públicos, desde o presidente da república até o mais modesto dos servidores, devem ser cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

Atos ilegais são considerados inválidos pela própria Administração ou pelo poder Judiciário, desde que este seja provocado, sem prejuízo da responsabilização dos agentes que o originaram.

Resoluções, portarias, deliberações e instruções normativas são fontes administrativas que moldam a legalidade, e a observação dessas normas é obrigatória na esfera do ente público ou da atividade pública que rege (MARRARA, 2013).

Seguir a lei é requisito obrigatório para todos os agentes públicos e isso é desejável, principalmente, pela sociedade brasileira, que nos últimos tempos tem se deparado com diversos atos de ilegalidade divulgados pela imprensa.

O princípio da impessoalidade traduz a ideia de que na Administração Pública não deve existir favoritismos, perseguições ou discriminações contra administrados. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas também não podem interferir na conduta do agente público (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

Meirelles (2016) sustenta que o princípio da impessoalidade nada mais é que o princípio da finalidade e, dessa forma, todo ato administrativo terá um objetivo certo e inafastável: o interesse público. Para o autor, todo e qualquer ato que se afastar desse propósito estará sujeito à invalidação por desvio de finalidade. A lei 4.717/1965, em seu artigo 2º, parágrafo único, alínea

“e”, indica que “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” (BRASIL, 1965).

A prática de ato administrativo que não possua interesse público ou conveniência para a Administração, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, com o objetivo de satisfazer interesses pessoais, denota um desvio de conduta do agente público, consistindo em uma das modalidades de abuso de poder (MEIRELLES, 2016).

O princípio da moralidade consiste em um “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração” (HAURIOU, 1926, p. 197, apud MEIRELLES, 2016, p. 94). O agente administrativo deve diferenciar o bem do mal, o honesto do desonesto, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno (MEIRELLES, 2016).

Segundo o princípio da legalidade, o administrador público deve agir atrelado às disposições legais. Entretanto, em alguns casos, a lei concede mais de um caminho de ação para o agente público, e ele deve escolher a melhor opção. Essa característica é chamada de discricionariedade. Ao exercer o poder discricionário, o agente público deve se pautar, principalmente, no princípio da moralidade, tendo sempre como objetivo a satisfação do interesse público.

Um ato praticado que seja incompatível com a moral administrativa é nulo, e não apenas inoportuno ou inconveniente. A ação popular, prevista no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, é um instrumento que qualquer cidadão pode utilizar para anular atos do Poder Público contaminados de imoralidade administrativa. Outro instrumento de proteção à moralidade administrativa é a ação civil pública. Ela é proposta pelo Ministério Público e visa proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988; DI PIETRO, 2018).

O princípio da publicidade consiste na “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos” (MEIRELLES, 2016, p. 100). Cabe a Administração Pública o dever de manter plena transparência de seus comportamentos, pois não se pode admitir que em um Estado Democrático de Direito exista o ocultamento aos administrados dos assuntos que interessam a todos (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

A publicidade não é praticada apenas por meio de divulgações oficiais. Ela também é exercida através da divulgação da atuação interna de agentes públicos, abrangendo: atos e

processos concluídos e em formação, pareceres, despachos, atas de licitações e contratos, comprovantes de despesas e prestações de contas (MEIRELLES, 2016).

A não prestação de contas com a sociedade prevê a aplicação de multas e resposta à ação de improbidade administrativa (PLATT NETO, DA CRUZ; ENSSLIN; ENSSLIN, 2007). O inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna prevê:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Em 2011 foi promulgada a Lei nº 12.517, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Ela passou a regular o direito à informação e o direito de acesso a registros e informações nos órgãos públicos. (BRASIL, 2011). A norma prevê que qualquer negativa de informação por parte da Administração Pública deve ter motivação específica, sob pena de responsabilização do agente que a negou (CARVALHO FILHO, 2018).

O princípio da eficiência, segundo Meirelles (2016, p.105), “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. O autor acresce que “o princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado”.

A eficiência na Administração Pública representa uma condição necessária para um serviço público de qualidade, qualificado e voltado para as necessidades sociais, onde os recursos possam ser utilizados de maneira equilibrada, sem desperdícios ou favoritismos (LEITE, 2001).

O artigo 41, parágrafo primeiro, inciso III, estabelece a perda do cargo pelo servidor público mediante processo de avaliação de desempenho com resultado negativo, assegurada a ampla defesa. Essa punição por mau desempenho do servidor ainda aguarda regulamentação para ser colocada em prática (BRASIL, 2019).

A improbidade administrativa

Improbidade está relacionada à desonestidade, má fama, má índole, mau caráter (DE PLÁCIDO E SILVA, 2016). A improbidade administrativa é a denominação técnica para a corrupção administrativa. Ela provoca a deturpação da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica. Ela se revela através de vantagens patrimoniais indevidas à custa do erário, do mau exercício das funções e empregos públicos, do tráfico de influência e do favorecimento de alguns em detrimento dos interesses da sociedade (PAZZAGLINI FILHO; FAZZIO JÚNIOR; ROSA, 1999).

O artigo 4º da Lei n.º 8.429 de 1992 — conhecida como Lei de Improbidade Administrativa — prevê que todos os agentes públicos devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Não houve, ainda, a inclusão da eficiência como princípio nesta lei, tendo em vista que esse princípio foi incluso na constituição por meio da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 e a Lei de Improbidade foi publicada em 1992. (BRASIL, 1992; BRASIL, 1998).

Para Fazzio Júnior (2016, p.73), o artigo 4º da Lei de Improbidade Administrativa “representa a incorporação de princípios em regras, sem que aqueles percam sua natureza de proposições fundamentais”. O autor afirma ainda que o dever geral de probidade é sintetizado por meio da estrita observância aos princípios constitucionais da Administração Pública (FAZZIO JÚNIOR, 2016).

O artigo 11 da Lei 8.429 de 1992 caracteriza como ato de improbidade administrativa que infringe os princípios da Administração Pública “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (...)” (BRASIL, 1992). Para Meirelles (2016), essa norma presume, por exemplo, condutas caracterizadoras de improbidade, sejam elas comissivas ou omissivas.

Os atos de improbidade cometidos pelos agentes públicos podem desencadear as seguintes sanções: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral caso haja dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (BRASIL, 1992).

Para a aplicação dessas medidas sancionatórias, o ato de improbidade requer determinados elementos: o sujeito passivo, ou seja, a pessoa jurídica administrativa; o sujeito

ativo, que pode ser o agente público ou um terceiro envolvido em ato de improbidade de forma direta ou indireta; a ocorrência de pelo menos um ato danoso, dentre eles o atentado contra os princípios da Administração Pública, o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e a aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e um elemento subjetivo, ou seja, o dolo ou culpa (TÁCITO, 2001; DI PIETRO, 2018).

A Lei 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, prevê como punição a demissão dos que praticarem improbidade administrativa (BRASIL, 1990).

Método

Levantamento dos dados

Os dados foram obtidos através de um questionário com questões fechadas e dividido em três sessões: a primeira buscou avaliar a percepção do servidor sobre a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho; a segunda pretendeu avaliar a autopercepção do servidor acerca do cumprimento dos princípios; a terceira reuniu informações sociais e profissionais do entrevistado, como idade, tempo trabalhado na Instituição, gênero, cargo e função de gestão, caso o servidor exerça uma. Por fim, o servidor entrevistado respondeu se conhecia a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa.

As questões foram baseadas nas obras dos principais autores citados no Referencial Teórico da pesquisa e na legislação em vigor: Brasil (1988), Brasil (1999), Brasil (2011), Bandeira de Mello (2013), Marrara (2014), Meirelles (2016), Moraes (2017), Di Pietro (2018). São duas questões para cada princípio a ser avaliado, totalizando 10 questões na primeira e a mesma quantidade na segunda sessão do questionário. As respostas utilizam um padrão baseado no modelo desenvolvido por Likert (1932).

As variáveis coletadas na terceira sessão do questionário foram selecionadas de forma a impedir a identificação pessoal do entrevistado, com o objetivo de encontrar relações entre os dados fornecidos e a percepção do servidor sobre a prática dos princípios.

Os questionários foram enviados por *e-mail* para 4.539 servidores ativos da Universidade de Brasília (UnB) entre junho e julho de 2019.

Análise dos dados

Para cada resposta do entrevistado sobre as questões relativas aos princípios constitucionais da Administração Pública foi atribuído um valor. O Quadro 1 apresenta o padrão de respostas construído com base no modelo desenvolvido por Likert (1932).

Quadro 1. Valor atribuído às respostas do entrevistado

Resposta	Valor
Nunca acontece	-2
Quase nunca acontece	-1
Às vezes acontece, outras vezes não	0
Quase sempre acontece	1
Sempre acontece	2

Fonte: elaborado pelo autor

A avaliação mais próxima de “2” denota maior percepção sobre a prática do princípio. Por outro lado, se estiver mais próxima de “-2”, menor será essa percepção. Foi realizada uma média dos valores obtidos nas duas questões respondidas pelo entrevistado sobre o princípio avaliado para se chegar ao resultado sobre a prática de um dos princípios. Essa média é chamada de índice LIMPE.

Os cálculos dos índices LIMPE e o cálculo dos indicadores A (referente a autopercepção) e C (referente a percepção sobre o ambiente de trabalho) foram construídos no estudo de Lima e Silva Júnior (2019, submetido à publicação).

Regressão logística (*logit*)

A metodologia utilizada se baseia em Silva Júnior e Sampaio (2005). A finalidade ao desenvolver este modelo é definir as variáveis que apresentam associações com o conhecimento do entrevistado sobre a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa (Lei n.º 8.429 de 1992). A regressão estimada possibilitará determinar as variáveis que, após controlar os efeitos das demais, possuem maior correlação com o conhecimento acerca do dever de probidade. Coloca-se do lado esquerdo da regressão, na variável dependente, uma variável *dummy* que tem o valor de um, se o servidor afirma conhecer a lei, e zero se ele afirma não conhecer. Especifica-se uma função, onde a probabilidade de saber sobre a lei é uma função da percepção sobre a prática

dos princípios LIMPE e características sociais e profissionais do entrevistado. Já que a variável dependente assume valor entre zero e um, optou-se pela aplicação de um modelo *logit*.

A função se caracteriza da seguinte forma:

$$P(\text{conhece}) = \frac{1}{1 + e^{-\sum \beta_i X_i}} \quad (1)$$

onde $P(\text{conhece})$, relativo a probabilidade de conhecer ou não a lei, toma valores de zero ou um.

O vetor X_i inclui dados para cada indivíduo i , como idade, tempo trabalhado na Universidade, gênero, cargo e o fato de atuar em função de gestão.

Segundo Silva Júnior e Sampaio (2005), esse tipo de estimação é não linear, pois o efeito marginal de uma das variáveis na probabilidade vai depender do nível das demais variáveis. Assim sendo, a sua elasticidade ou efeito marginal é representado através da seguinte equação:

$$\frac{\partial P(\text{conhece})}{X_i} = \beta_i P_{\text{típico}} (1 - P_{\text{típico}}) \quad (2)$$

onde $P_{\text{típico}}$ é a probabilidade de que um servidor com características determinadas tenha conhecimento acerca da legislação sobre improbidade administrativa. Segundo Silva Júnior e Sampaio (2005), uma das formas de analisar os resultados ou o nível a partir do qual será realizado o cálculo do efeito marginal é através de estimações para indivíduos *típicos*, onde são colocados os valores que retratam os tais indivíduos e avaliam o efeito marginal de cada variável com base nesse nível. Esse método é útil quando temos variáveis binárias como elementos explicativos. Outra possibilidade para o cálculo é a definição de P como a probabilidade de conhecer a lei, assumindo a mesma distribuição, de modo que $(1-P)$ é a probabilidade de não conhecer. Assim, a razão de probabilidade é representada pela seguinte equação:

$$\frac{P}{1 - P} = \frac{1}{e^{-\sum \beta_i X_i}} = e^{\sum \beta_i X_i} \quad (3)$$

Chega-se, assim, à equação *logit*:

$$\log\left(\frac{P}{1 - P}\right) = \sum \beta_i X_i \quad (4)$$

Conforme Gujarati (2011) existem variáveis que afetam coletivamente a variável dependente do modelo, porém elas são omitidas por razões como a indisponibilidade de dados, o caráter intrinsecamente aleatório do comportamento humano, etc. Assim, deve-se considerar o

componente aleatório de perturbação ou distúrbio estocástico representado pelo símbolo “ ε ” na equação (4), de tal maneira que ela assume a seguinte forma:

$$\log\left(\frac{P}{1-P}\right) = \sum \beta_i X_i + \varepsilon_i \quad (5)$$

A equação (5) representa o modelo *logit*, onde, após realizar a estimativa dos parâmetros, é possível deduzir a probabilidade condicionada resolvendo essa equação.

É importante observar que o parâmetro β_i indica a mudança em $\ln [P / (1-P)]$ produzida pela variação de X_i . O exponencial de β_i mostra a modificação em $[P / (1-P)]$, provocado pela variação de X_i . E, ainda, $\beta_i P (1-P)$ indica a mudança em P , a probabilidade de que um indivíduo conheça a legislação sobre o dever de probidade causado pela variação de X_i , ou seja, a sua elasticidade (SILVA JÚNIOR; SAMPAIO, 2005).

São dois os modelos estimados neste artigo para definir os elementos que apresentam maior associação com o conhecimento acerca da legislação sobre improbidade administrativa. Eles estão expressos a seguir:

$$\begin{aligned} \log\left(\frac{P}{1-P}\right) = & \beta_0 + \beta_1 LC + \beta_2 IC + \beta_3 MC + \beta_4 PC + \beta_5 EC + \beta_6 LA + \beta_7 IA + \beta_8 MA + \beta_9 PA \\ & + \beta_{10} EA + \beta_{11} IDADE + \beta_{12} TEMPO DE UNB + \beta_{13} TEMPO DE UNB2 \\ & + \beta_{14} GÊNERO + \beta_{15} CARGO + \beta_{16} FUNÇÃO DE GESTÃO \end{aligned} \quad (6)$$

O primeiro modelo, equação (6), utiliza variáveis que representam todos os índices referentes à percepção sobre a prática dos princípios LIMPE e as características sociais e profissionais do servidor.

$$\begin{aligned} \log\left(\frac{P}{1-P}\right) = & \beta_0 + \beta_1 A + \beta_2 C + \beta_3 IDADE + \beta_4 TEMPO DE UNB + \beta_5 TEMPO DE UNB2 \\ & + \beta_6 GÊNERO + \beta_7 CARGO + \beta_8 FUNÇÃO DE GESTÃO \end{aligned} \quad (7)$$

O segundo modelo, equação (7), usa os indicadores de autopercepção (A) e de percepção sobre o ambiente de trabalho (C), além das características coletadas.

As variáveis “GÊNERO”, “CARGO” e “FUNÇÃO DE GESTÃO” são do tipo *dummy*, onde, de acordo com a resposta do entrevistado, o sexo masculino tem o valor “1” e feminino

“0”; o cargo de técnico-administrativo recebe o valor “1” e docente “0”; e a função de gestão recebe o valor “1” para não exercer e “0” para exercer.

Resultados

Foram coletados e validados 893 questionários. Inicialmente serão apresentadas as estatísticas descritivas da pesquisa e os resultados obtidos para os índices e indicadores. Posteriormente, será apresentado o modelo de regressão para avaliar as probabilidades de servidores conhecerem a lei de improbidade administrativa como função da percepção sobre a prática dos princípios e das suas características sociais e profissionais. Por fim, será realizada uma simulação para um indivíduo típico com a finalidade de identificar os impactos marginais dos dados coletados na probabilidade de o servidor conhecer a lei de improbidade administrativa.

Análise das características da amostra e dos indicadores A e C

Na Tabela 1 são exibidas as estatísticas descritivas da população estudada.

Tabela 1. Estatísticas descritivas envolvidas na pesquisa

Características	Média	Moda	DP	Máx.	Mín.
Idade	41,840	39	10,960	85	23
Tempo trabalhado na Universidade (em anos)	10,812	3	9,818	64	0
Gênero	0,527	Feminino	0,499	—	—
Cargo	0,634	Téc. Adm.	0,482	—	—
Exerce função de gestão	0,815	Não	0,388	—	—
Conhece a legislação sobre improbidade	0,819	Sim	0,385	—	—

Fonte: dados da pesquisa.

De acordo com a Tabela apresentada, a idade média dos servidores entrevistados é de quase 42 anos e o tempo médio trabalhado na Instituição é de quase 11 anos. Os indivíduos do sexo feminino representam 52,7% da amostra. Com relação ao cargo, 63,4% dos entrevistados são Técnico-Administrativos em Educação e 81,5% de todos os respondentes declararam não exercer função de gestão na Universidade.

Entre os servidores entrevistados, 81,9% afirmaram que conhecem a legislação que trata da improbidade administrativa na Administração Pública, ou seja, a lei 8.492 sancionada em 1992. Dentre as 471 mulheres entrevistadas, 62 disseram não conhecer a lei e, dentre os 422 homens, esse número sobe para 100.

Com base nos cálculos dos índices LIMPE e dos indicadores A e C (LIMA, SILVA JÚNIOR, 2019, submetido à publicação), obteve-se a Tabela 2 com os resultados médios sobre a prática de cada um dos princípios previstos no artigo 37 da Constituição.

Tabela 2. Resultado da percepção de todos os entrevistados sobre a prática dos princípios

Percepção sobre ambiente de trabalho	Autopercepção
$L_C = 0,607$	$L_A = 1,297$
$I_C = 0,237$	$I_A = 1,442$
$M_C = 0,860$	$M_A = 1,783$
$P_C = 1,372$	$P_A = 1,655$
$E_C = 0,605$	$E_A = 1,549$
<i>Indicador C = 0,736</i>	<i>Indicador A = 1,545</i>

Fonte: dados da pesquisa.

Onde:

- L, I, M, P, E : referem-se aos os índices relativos à prática dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, respectivamente;
- “ C ” indica que o índice está relacionado à avaliação do servidor sobre a prática de determinado princípio no ambiente de trabalho;
- “ A ” indica que o índice está relacionado à avaliação individual sobre determinado princípio (autopercepção).

Os dados apresentados evidenciam que o indicador C, com média de 0,736, mostra que existe percepção positiva por parte dos servidores sobre a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho, considerando que o indicador varia entre -2 a 2, conforme explicado anteriormente no Quadro 1. O indicador A obteve a média de 1,545, indicando que a autopercepção do servidor acerca da prática dos princípios também é positiva. A autopercepção é 109% maior que a percepção da prática do LIMPE no ambiente de trabalho.

Levando em consideração os resultados médios de todos os índices LIMPE, pode-se sugerir que os servidores consideram que os princípios são observados tanto na própria conduta quanto na conduta dos colegas no ambiente de trabalho. Esse resultado pode ser justificado pelo fato de 81,9% dos servidores terem afirmado conhecer a legislação pertinente acerca do dever de probidade na Administração.

Modelo de Regressão Logística

O objetivo desta etapa da pesquisa, conforme mencionado anteriormente, é relacionar características do respondente a sua resposta e poder traçar um perfil do servidor que autodeclara ter maior conhecimento a respeito da lei de improbidade administrativa.

Foram propostos dois modelos para captar a probabilidade de um entrevistado conhecer a legislação sobre improbidade administrativa a partir das suas características. O primeiro busca correlacionar esse conhecimento com as características sociais e profissionais coletadas e os índices LIMPE. O segundo modelo segue o mesmo padrão, porém utiliza os indicadores A e C no lugar dos índices. Na Tabela 3 são exibidos os resultados dos dois modelos.

Tabela 3. Resultados das regressões *logit* para os modelos propostos

Variáveis explicativas	Modelo 1		Modelo 2	
	Coefficiente	OR	Coefficiente	OR
Indicador A	—	—	0,612***	1,844
Indicador C	—	—	0,108	1,114
L_C	0,114	1,121	—	—
I_C	0,306**	1,358	—	—
M_C	-0,351**	0,704	—	—
P_C	-0,138	0,871	—	—
E_C	0,120	1,127	—	—
L_A	0,345**	1,411	—	—
I_A	-0,030	0,971	—	—
M_A	-0,438*	0,645	—	—
P_A	0,102	1,107	—	—
E_A	0,444**	1,559	—	—
Idade	0,046***	1,047	0,052***	1,053
Tempo de UnB	-0,111**	0,895	-0,114***	0,892
Tempo de UnB2	0,003***	1,003	0,003***	1,003
Gênero	-0,771***	0,462	-0,767***	0,465
Cargo	1,245***	3,472	1,336***	3,805
Função de gestão	-0,793***	0,452	-0,827***	0,438
Hosmer e Lemeshow	2,862 (0,943)		4,526 (0,807)	
Nagelkerke R Square	0,187		0,155	

Fonte: dados da pesquisa

Nota: estatisticamente significantes a ***99%, **95%, *90%.

Obs.: Os dados entre parênteses representam o grau de significância do teste de Hosmer e Lemeshow.

A Tabela apresenta as variáveis explicativas dos modelos e seus respectivos coeficientes β . A coluna “OR” mostra a razão de chances¹ (ou *Odds Ratio*) de que algo ocorra, conforme

¹ Encontra-se na literatura outras denominações, como razão de probabilidades (SILVA JÚNIOR; SAMPAIO, 2005) ou razão de desigualdades (HAIR et al., 2009).

Agresti e Finlay (2012). Neste caso, busca-se a razão de chances de o indivíduo conhecer a legislação sobre improbidade administrativa.

Foram realizados os testes Hosmer e Lemeshow, os quais verificam a correspondência entre as previsões do modelo com os dados efetivamente observados e o teste de “Nagelkerke R Square”, ou pseudo R^2 , com o objetivo de medir o ajuste dos modelos em relação ao seu poder de previsão (WING, HONORATO, 2011).

Observando inicialmente o Modelo 1, verifica-se que o mesmo visa correlacionar os índices LIMPE à resposta do servidor se ele conhece ou não a lei de improbidade administrativa, além de relacionar as variáveis dos respondentes, conforme explicado anteriormente.

Verifica-se que cinco dentre as dez variáveis que representam os índices LIMPE se apresentaram estatisticamente significantes com pelo menos 90% de confiança, sendo três com impacto positivo e, as outras duas, negativo.

Observa-se no primeiro modelo que a cada ponto positivo que o indivíduo atribui para a percepção da prática do princípio da impessoalidade no ambiente de trabalho (variável I_C), considerando os valores da escala apresentada no Quadro 1, há um aumento na probabilidade de ele conhecer a legislação sobre o dever de probidade em 35,8%². Pode-se inferir que aqueles servidores que consideram que o princípio da impessoalidade é observado no seu ambiente de trabalho têm maiores chances de ter conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa.

Já o servidor que atribui um ponto positivo na avaliação da prática da moralidade no ambiente de trabalho (variável M_C) tem a probabilidade de conhecer a legislação reduzida em 29,6% por ponto atribuído. Pode-se deduzir que alguns entrevistados que observam a aplicação da moralidade em seu ambiente de trabalho parecem não conhecer a lei 8.492 de 1992.

Os índices citados obtiveram significância estatística de 95%. Os coeficientes dos índices L_C , P_C e E_C não apresentaram significância.

Sobre a autopercepção acerca da prática dos princípios, os dados revelam, com significância de 95%, que o servidor que afirma aplicar o princípio da legalidade na própria conduta (variável L_A) tem a probabilidade de ter conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa aumentada em 41,1% a cada ponto atribuído, segundo a escala vista no Quadro 1. O mesmo acontece com a percepção sobre o cumprimento do princípio da eficiência (variável

² O referido valor pode facilmente ser calculado observando o estimador OR da variável e subtraindo por menos um. Nesse caso: $1,358 - 1 = 0,358$, ou, de outra maneira: $+ 35,8\%$.

E_A), onde a probabilidade aumenta para 55,9%. Possivelmente o servidor que percebe na própria conduta a aplicação da legalidade e da eficiência possui um maior conhecimento sobre a lei de improbidade. Obviamente, espera-se que o servidor que conhece melhor as leis que regem a conduta do servidor público proceda de acordo com elas, atendendo principalmente ao princípio da legalidade.

Se admitir a estatística a 90% de significância, cada ponto atribuído para a autopercepção da prática do princípio da moralidade (variável M_A) reduz a probabilidade do entrevistado conhecer a legislação sobre o dever de probidade em 35%. Semelhante ao que foi observado no índice M_C , o coeficiente do índice M_A revela que alguns entrevistados que percebem a presença da moralidade na própria conduta parecem não conhecer a lei de improbidade administrativa.

Os coeficientes dos índices I_A e P_A não apresentaram significância.

A variável idade indica que a cada ano que se passa, o servidor aumenta em 4,7% a probabilidade de conhecer a legislação sobre o dever de probidade na Administração. É possível que, com a experiência adquirida ao longo da vida, o servidor tenha maior probabilidade de obter, em algum momento, informações sobre o que são atos considerados ímprobos na Administração.

A cada ano trabalhado na Universidade há uma redução na probabilidade de o servidor conhecer a legislação em 10,5%. Ao elevar ao quadrado, para captar efeitos de não linearidade, o coeficiente passa a ser positivo, indicando que os servidores de meia vida no serviço público têm a tendência de conhecer menos a lei que trata da probidade na administração. Este resultado pode ser facilmente verificado com o teste da segunda derivada parcial, conforme apresenta Morettin, Hazzan e Bussab (2016). O dia-a-dia do servidor na Administração Pública pode permitir que ele tenha contato com normas regedoras de sua própria conduta com o passar dos anos. Porém, isso não se aplica a todos, pois grande parte dos indivíduos que trabalham em Universidades atua em áreas bem específicas, como os próprios docentes e técnicos que não lidam com a área administrativa.

Com relação ao gênero, se o servidor é do sexo masculino, ele tem a probabilidade de saber sobre a lei 8.492 de 1992, reduzida em 53,8%. Isso pode indicar um maior interesse das servidoras quanto ao fato de adquirir conhecimento sobre as normas que regem a conduta do agente público na Administração.

A probabilidade de um técnico conhecer a legislação sobre improbidade é 247,2% maior que o docente. A seleção via concurso público, para ingresso na Universidade no cargo de Técnico-Administrativo em Educação, exige conhecimentos sobre normas do Direito Administrativo. Essa característica parece ter uma grande influência nesse resultado. Para o cargo de docente essa exigência está presente apenas nas seleções para professores da área do Direito.

O fato de não exercer uma função de gestão dentro da Instituição reduz a probabilidade de o servidor ter conhecimento acerca da lei de improbidade administrativa em 54,8%. O exercício de uma função de gestão dentro do serviço público exige que o agente tenha conhecimentos acerca da legislação que rege a conduta dos servidores na Administração Pública, afinal esse tipo de função é ocupada por pessoas que geralmente chefiam equipes e, por isso, devem ter algum conhecimento sobre esse tipo de norma.

Os coeficientes relativos aos indicadores A e C foram calculados somente no Modelo 2, tendo em vista que eles possuem relação direta com os índices LIMPE.

Cada ponto no indicador A, levando em conta a escala vista no Quadro 1, aumenta em 84,4% a chance de o entrevistado conhecer a lei 8.492 de 1992. Assim, o servidor que considera que a própria conduta está de acordo com os princípios constitucionais da Administração Pública tem grande probabilidade de ter algum entendimento sobre a lei que rege o dever de probidade no serviço público.

Para o indicador C, não se pode afirmar nada tendo em vista que o estimador não apresentou significância estatística.

Os coeficientes idade, tempo de trabalho na UnB, tempo de trabalho na UnB², gênero cargo e função de gestão calculados no segundo modelo apresentaram resultados similares aos obtidos no primeiro.

O impacto dos indicadores e das características sociais e profissionais em um indivíduo típico

Nesta seção utilizam-se os dados obtidos na regressão para analisar o impacto marginal do indicador A e das características sociais e profissionais na probabilidade de o servidor ter conhecimento acerca da lei de improbidade administrativa.

O objetivo precípua desta seção é mostrar como as probabilidades estimadas mudam, sob a base de um indivíduo típico proposto, quando uma variável assume novos valores.

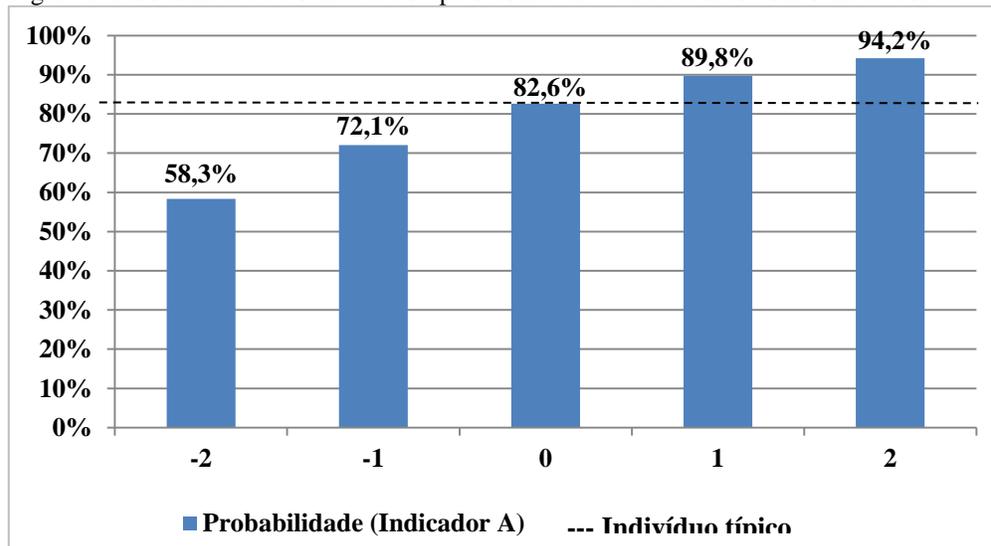
O indivíduo típico foi arbitrado com a finalidade de permitir maiores mudanças de probabilidade. Acontece que a probabilidade de um respondente afirmar conhecer a legislação referente ao dever de probidade é de 81,9% independentemente de suas características, conforme se verificou anteriormente. Assim, assumindo o indivíduo típico como sendo o indivíduo possuidor de características que reduzem tal probabilidade, simulações apresentarão maiores mudanças marginais.

A partir de tais considerações, considera-se o indivíduo típico com os seguintes atributos:

- a. O indicador de autopercepção da prática do LIMPE é 0;
- b. Tem 30 anos de idade;
- c. Não possui um ano completo de trabalho na Instituição (a variável tempo de trabalho na UnB elevada ao quadrado também recebe o valor “0”);
- d. É do sexo feminino;
- e. É docente;
- f. Exerce função de gestão.

Inicialmente, verificam-se as mudanças de probabilidade quando se considera o indivíduo típico e simulam-se mudanças em seu indicador A. Na Figura 1 é possível visualizar a razão de chances de esse indivíduo típico ter conhecimento acerca da legislação sobre o dever de probidade na Administração.

Figura 1. Probabilidade de o indivíduo típico conhecer a lei de acordo com o indicador A.



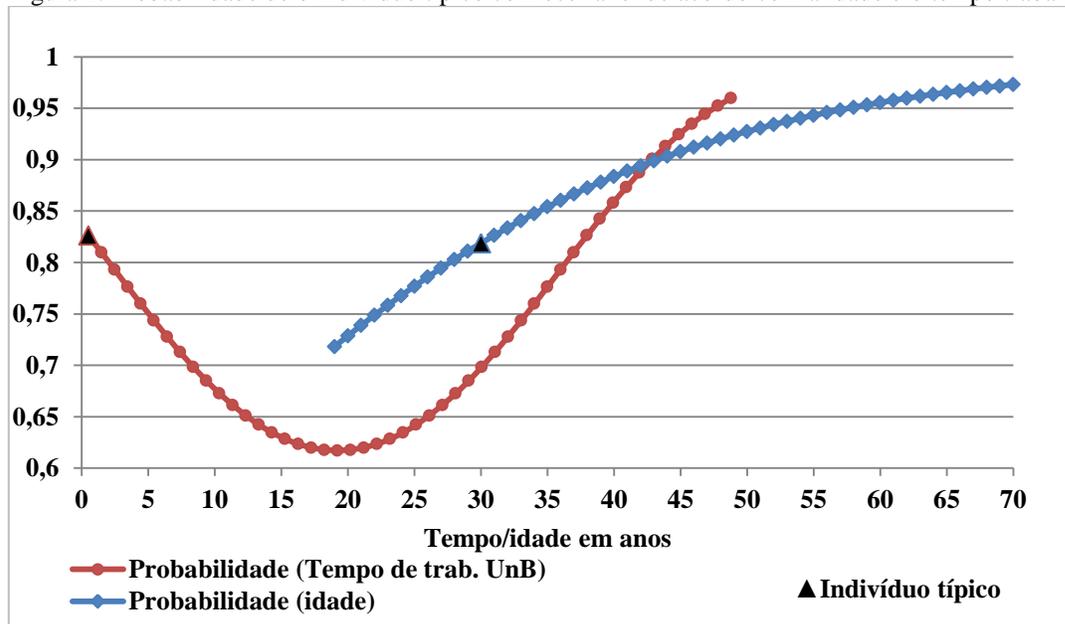
Fonte: dados da pesquisa.

Com base na Figura 1, quanto maior for a avaliação do indivíduo típico sobre a autopercepção da prática dos princípios maior será a chance de ele ter conhecimento acerca da lei 8.492 de 1992. Esse resultado sugere que aqueles que indicam conhecer os referidos princípios constata maior cumprimento em seu ambiente de trabalho. Pode-se assim imaginar que, em boa medida, a indicação de que os referidos princípios não são cumpridos se dá pelo fato de desconhecimento efetivo da aplicação da lei de improbidade administrativa na Universidade.

Com relação ao Indicador C não é devido fazer tal simulação uma vez que o Modelo 2, apresentado na Tabela 3, não indica haver significância estatística referente ao estimador, apontando assim que, apesar do valor estimado ser 0,108, o mesmo tem elevada chance de ser zero ou mesmo apresentar valor negativo.

A variação da probabilidade desse indivíduo conhecer a lei de improbidade administrativa de acordo com a idade e com o tempo trabalhado na Universidade pode ser visto na Figura 2.

Figura 2. Probabilidade de o indivíduo típico conhecer a lei de acordo com a idade e o tempo trabalhado.



Fonte: dados da pesquisa

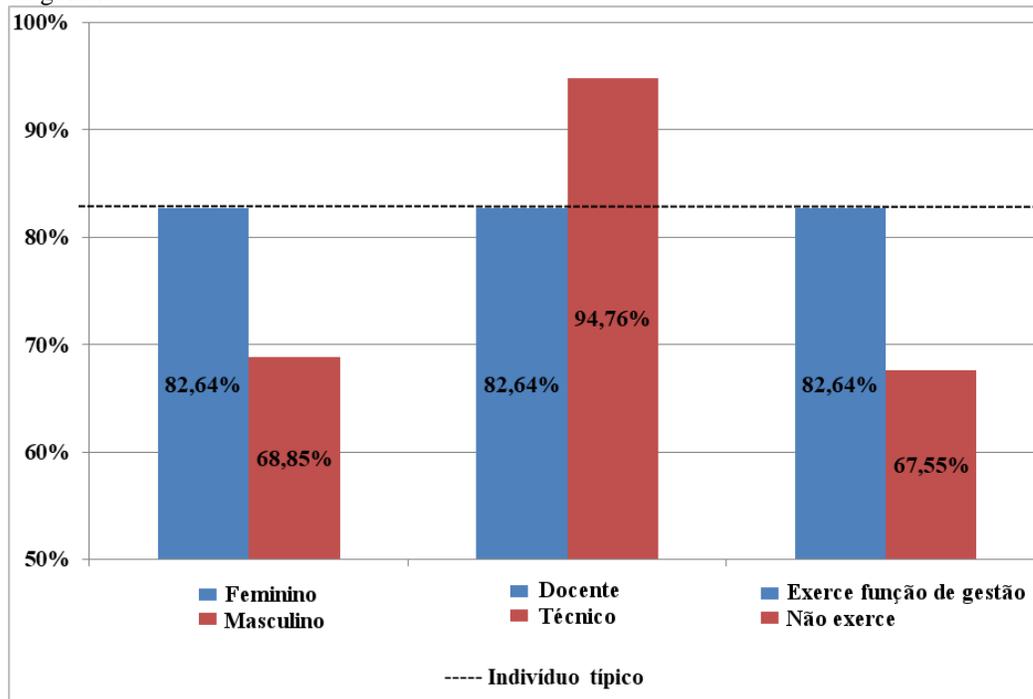
Observa-se na Figura 2 apresentada que se o indivíduo típico fosse mais velho, a chance de ele conhecer a lei aumentaria. Por outro lado, se esse indivíduo tivesse a idade inferior a 30 anos, a probabilidade de ele saber sobre a lei seria menor. Assim, pode-se deduzir que a chance

do servidor ter algum conhecimento sobre essa lei aumenta com o passar dos anos e, conseqüentemente, com o aumento de sua idade.

O indivíduo típico sugerido não completou o primeiro ano de trabalho na Universidade. Assim, a probabilidade de ele conhecer a lei de improbidade administrativa é de 82,64%. A tendência é que essa probabilidade sofra uma queda com o passar dos anos, chegando a 61,7% aos 20 anos de trabalho. Após esse período ela volta a subir e somente ao completar 39 anos dedicados ao trabalho é que essa probabilidade voltaria ao patamar de 82,64%, continuando em crescimento com o passar dos anos. Como o indivíduo proposto é docente, onde o trabalho na maioria das vezes é concentrado no ensino e na pesquisa, então é esperado que ele não tenha altos percentuais de chance de conhecer a lei de improbidade durante sua carreira.

Na Figura 3, é apresentada a probabilidade de o indivíduo típico ter conhecimento acerca da lei de improbidade de acordo com o gênero, cargo e função de gestão.

Figura 3. probabilidade do indivíduo típico ter conhecimento acerca da lei de acordo com o gênero, cargo e função de gestão



Fonte: dados da pesquisa.

De acordo com a Figura 3 e sabendo que o indivíduo típico é do sexo feminino e exerce função de gestão, a chance de que ele conheça a lei de improbidade administrativa é em média

14,4% maior do que se ele fosse do sexo masculino ou não ocupasse função. Da mesma forma, o fato de ele ser docente reduz em 12,1% a probabilidade de conhecimento sobre lei 8.492 de 1992.

Os resultados da análise mostram que os servidores percebem a aplicação dos princípios LIMPE tanto na própria conduta quanto no ambiente de trabalho, sendo que 81,9% dos entrevistados afirmam conhecer a lei de improbidade administrativa. Algumas características favorecem e outras reduzem a probabilidade de o servidor estar dentro deste percentual.

Entre as que favorecem estão: a percepção positiva da prática da impessoalidade no ambiente de trabalho e a autopercepção positiva de cumprimento dos princípios da legalidade e eficiência; maior idade e maior tempo de trabalho na Instituição; ser do sexo feminino; ser Técnico-Administrativo em Educação; e exercer, dentro da Instituição, uma função de gestão. Entre os fatores que reduzem tal probabilidade estão: a percepção positiva da prática do princípio da moralidade, seja na própria conduta do servidor, seja no ambiente de trabalho; ser jovem e ter menos tempo de trabalho na Universidade; ser do sexo masculino; ser Docente; e não exercer alguma função de gestão na Instituição.

O resultado do indicador A parecer ter grande influência na probabilidade de o servidor ter conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa. Quanto maior for a autopercepção de prática dos princípios LIMPE, maior será essa probabilidade.

Ao realizar variações de probabilidade a partir de um indivíduo típico, os resultados mostram que, quanto maior for resultado do indicador A, maior será a chance de o indivíduo conhecer a lei de improbidade administrativa. As probabilidades estimadas para as características do indivíduo típico mudam quando as variáveis assumem novos valores, porém, os resultados são similares aos observados na regressão.

Conclusões

Observa-se, nas análises efetuadas, que a probabilidade de o indivíduo ter conhecimento sobre a lei que trata sobre a improbidade administrativa sofre influência da percepção que ele possui acerca da prática dos princípios da impessoalidade e da moralidade no ambiente de trabalho. Essa mesma interferência é observada na avaliação da autopercepção dos servidores sobre o cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência.

A autopercepção acerca da prática dos princípios LIMPE tem relação direta com o conhecimento acerca da lei de improbidade administrativa, pois o servidor que afirma atuar de

acordo com os princípios tem grande chance de ter conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa.

Algumas características também influenciam positivamente a chance de o servidor ter conhecimento acerca da lei 8.492 de 1992, são elas: possuir maior idade, ter mais tempo trabalhado na Instituição, ser mulher, trabalhar como Técnico-Administrativo em Educação e exercer alguma função de gestão.

No caso da Universidade de Brasília, verifica-se a percepção de maneira positiva, por parte da maioria dos servidores, sobre a prática dos princípios LIMPE. A lei de improbidade administrativa é conhecida por 81,9% dos entrevistados. No entanto, dentro da Instituição existem servidores que desconhecem a obrigatoriedade da observância dos princípios e também não sabem que existe uma lei que prevê punições aos que agem contrariamente ao que está previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Nestes casos, é preciso que a Instituição intervenha no sentido de esclarecer a esses servidores sobre a importância de uma conduta legal, pessoal, moralmente positiva, eficiente e que promova a publicidade dos atos administrativos.

É importante ressaltar as limitações deste trabalho. Dentre elas está a impossibilidade de mensurar o grau de conhecimento que o servidor possui sobre a lei de improbidade administrativa, tendo em vista que aquele que obteve maior contato com o texto da lei possivelmente tem maior conhecimento sobre ela. Outra limitação consiste em não identificar determinadas características, como local de trabalho e escolaridade, dos servidores que afirmam não perceber a aplicação dos princípios LIMPE e desconhecer a lei de improbidade administrativa. Essas informações possivelmente trariam maior riqueza para a análise, porém extinguiria o caráter sigiloso do instrumento de coleta de dados utilizado.

Sugere-se que trabalhos futuros utilizem abordagens qualitativas para identificar outras variáveis que influenciem na percepção da prática dos princípios LIMPE e no conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa.

Estudar as relações entre a percepção do servidor sobre a prática dos princípios, as suas características sociais e profissionais e a probabilidade de ele ter conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa pode fornecer à Administração informações sobre os perfis de servidores que provavelmente não agem de acordo com os princípios LIMPE e desconhecem a lei aplicável em caso de descumprimento dos princípios. No caso da Universidade de Brasília, é mais provável que isso aconteça com os servidores mais novos, tanto de idade quanto de tempo

de trabalho, os que ocupam o cargo de Docente e os que não exercem função de gestão dentro da Instituição.

A probidade administrativa reflete diretamente na qualidade do serviço público prestado. Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública podem provocar prejuízos financeiros, descrédito das instituições e revolta da sociedade com os serviços públicos prestados. A precariedade de serviços básicos oferecidos para a população, como é o caso da saúde e da educação, representa o efeito colateral de uma gestão pública contaminada de indivíduos que agem de maneira ímproba.

Referências

AGRESTI, A.; FINLAY, B. **Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais**. Tradução: Lori Viali. 4. ed. Porto Alegre: Editora Penso, 2012.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 30.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONAVIDES, P.; MIRANDA, J.; AGRA, W. M. (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL, **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 set. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 16 set. 2019.

BRASIL. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 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. Brasília, DF: Presidência da República [1992]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República [1999]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 5 fev. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n.º 116, de 2017 (Complementar)**. Regulamenta o art. 41, § 1º, III, da Constituição Federal, para dispor sobre a perda do cargo público por insuficiência de

desempenho do servidor público estável. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>. Acesso em 10 set. 2019.

BRITTO, C. A. Da administração pública. In CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L.; LEONCY, L. F (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CANOTILHO, J. J. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DE PLÁCIDO E SILVA, Vocabulário Jurídico. 32.ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. Tradução: Denise Durante et al. 5.ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAIR Jr., J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R.E.; TATHAM, R.L.; **Análise multivariada de dados**. Tradução: Adonai Schlup Sant'Anna. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HAURIOU, M. **Précis élémentaires de droit administraif**. 2. ed. Paris: [S.I.], 1926.

LEITE, R. V. O princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 251-264, out. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47245/66007>>. Acesso em 07 nov. 2019.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**. Nova Iorque, v. 22, n. 140, p. 5-55, 1932. Disponível em: https://legacy.voteview.com/pdf/Likert_1932.pdf. Acesso em: 06 mar. 2019.

LIMA, A. A; SILVA JÚNIOR, L. H. A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília. **Revista Economia e Região**, 2019. Submetido à publicação.

MARRARA, T. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 23-51, 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/73561>. Acesso em: 08 fev. 2019.

MATTOS, M. R. G. A Constitucionalização das regras da Administração Pública e o controle do Poder Judiciário. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 44, p. 89-106, out./dez. 2004. Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/618/54>. Acesso em: 22 jan. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 33.ed. rev. e atual. até a EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

MORETTIN, P. A.; HAZZAN, S.; BUSSAB, W. O. **Cálculo**: função de uma e várias variáveis. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PAZZAGLINI FILHO, M.; FAZZIO JÚNIOR, W.; ROSA, M. F. E. **Improbidade Administrativa**: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39.

PLATT NETO, O. A.; DA CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar.2007.

SILVA JÚNIOR, L. H.; SAMPAIO, Y. O perfil do pobre e da pobreza rural nordestina: um estudo para os anos 1990. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 36, n.4, p. 559-580, out./dez. 2005. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/753>. Acesso em 21 nov. 2019.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e at. São Paulo: Malheiros, 2005.

TÁCITO, C. Improbidade administrativa como forma de corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 1-4, out./dez. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47158/44642>. Acesso em: 13 set. 2019.

WING, N. H; HONORATO, L. Determinantes Socioeconômicos na Probabilidade de Aprovação no Exame Vestibular: Uma Análise Entre os Campi da Universidade Federal de Pernambuco. **Planejamento e políticas públicas**: ppp, n. 37, p. 97-131, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/241>. Acesso em 30 nov. 2019.

CONCLUSÕES

Este estudo objetivou avaliar a percepção de servidores públicos da Universidade de Brasília (UnB) sobre a prática dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A partir de um questionário aplicado a 893 servidores da Instituição, três artigos foram elaborados buscando analisar essa percepção e fatores relacionados.

O primeiro artigo, intitulado “A percepção de servidores públicos a respeito da prática dos princípios LIMPE: um estudo na Universidade de Brasília” buscou evidências sobre a percepção dos servidores públicos da UnB a respeito da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública explícitos no caput do artigo 37 da Constituição Federal. Para tanto, foram propostos indicadores para avaliar a autopercepção e a percepção sobre a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho. Concluiu-se que a prática dos princípios LIMPE no ambiente de trabalho é percebida de maneira positiva e que autopercepção de cumprimento dos princípios é sempre maior que a percepção relativa ao ambiente de trabalho. Características como o gênero, o cargo e o fato de exercer uma função de gestão se relacionam com uma maior ou menor percepção de cumprimento. Este estudo ainda revelou que uma parcela de servidores não observa a aplicação desses princípios no ambiente de trabalho.

Dessa forma, sugere-se ações da Universidade para combater qualquer ato que contrarie os princípios contidos no artigo 37 da Constituição, pois o fato de uma parcela servidores declararem não perceber a aplicação de princípios constitucionais no local de trabalho é grave. Um ato de um agente público que desrespeita a norma imposta a toda Administração Pública é ilegal e deve ser invalidado.

O segundo artigo, chamado “Fatores associados à percepção da prática dos princípios constitucionais da Administração Pública na Universidade de Brasília”, teve como objetivo identificar fatores que interferem na percepção de servidores a respeito da prática dos princípios LIMPE na Universidade. Para isso, utilizou-se os indicadores e índices LIMPE obtidos no primeiro artigo para correlacionar com as características individuais dos servidores entrevistados utilizando um modelo de regressão. Os resultados apontam que aqueles servidores que possuem uma percepção positiva sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho tendem a possuir uma autopercepção também positiva, e vice-versa. As regressões efetuadas mostraram discretas influências relacionadas à idade, ao tempo trabalhado na instituição, ao cargo e ao exercício de função de gestão na avaliação sobre a prática dos princípios no ambiente de trabalho. Os

resultados também evidenciaram que o gênero, o tempo trabalhado na Universidade e o cargo interferem na autopercepção do servidor sobre a prática dos princípios.

Se houver, na Administração Pública, esforços que favoreçam a conscientização sobre a obrigatoriedade de cumprimento dos princípios LIMPE, voltados principalmente àqueles que tendem a ter uma menor percepção sobre a aplicação dos princípios, possivelmente a percepção dos servidores sobre a prática dessa norma aumentaria. No caso específico da Universidade, há profissionais que provavelmente desconhecem os princípios por não terem contato, durante sua formação, com o texto da norma constitucional, como alguns Docentes da área de exatas ou da saúde, por exemplo.

O terceiro artigo, nomeado “A percepção a respeito da prática dos princípios LIMPE e a improbidade administrativa: um estudo na Universidade de Brasília” busca evidências sobre a percepção dos servidores públicos da Universidade de Brasília a respeito da prática dos princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição e identifica a relação disso e das características sociais e profissionais dos servidores com o conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa através de um modelo de regressão. Para isso, foram realizadas regressões logit para buscar evidências a respeito das probabilidades de os servidores conhecerem e lei de improbidade administrativa como função da percepção sobre a prática dos princípios (utilizando, para isso, os índices e indicadores obtidos no primeiro artigo) e das suas características sociais e profissionais.

Constatou-se que o servidor que afirma atuar de acordo com os princípios tem grande chance de ter conhecimento sobre a lei de improbidade administrativa. Observou-se também que a probabilidade de o indivíduo ter conhecimento sobre essa lei é influenciada pela autopercepção da prática da legalidade, moralidade e da eficiência. A percepção da prática da impessoalidade e da moralidade no ambiente de trabalho também interfere na chance de conhecer a lei. Outras características que também influenciam positivamente a probabilidade de saber sobre a lei são: possuir maior idade, ter mais tempo trabalhado na Instituição, ser mulher, trabalhar como Técnico-Administrativo em Educação e exercer alguma função de gestão.

No caso da Universidade, 18,1% dos servidores afirmaram não conhecer a lei de improbidade administrativa. O entendimento dessa lei por parte do servidor público é tão importante quanto conhecer a lei que trata do regime jurídico dos servidores e o Código de Ética Profissional do Servidor. Assim, é desejável que exista alguma ação da Universidade que permita

aos servidores obter conhecimento sobre essas normas que regem a conduta do servidor na Administração Pública.

Por fim, destaca-se a importância da prática dos princípios LIMPE pelos servidores públicos, não só aqueles que trabalham na Universidade, mas de todos os agentes, sejam do nível federal, estadual ou municipal. Um servidor que compreende suas obrigações perante o Estado tende a oferecer um serviço público adequado e de qualidade, atendendo os anseios da sociedade.

REFERÊNCIAS

BACHA, M. L.; STREHLAU, V. L.; ROMANO, R. Percepção: termo frequente, usos inconsequentes em pesquisa? In: Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 30, Salvador. **Anais Eletrônicos do 30º Encontro da ANPAD**, Maringá, 2006, p. 1-15. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-mkta-1332.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BANOV, M. R. *Psicologia no Gerenciamento de Pessoas*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BRASIL, **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República [1990]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 4 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 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. Brasília, DF: Presidência da República [1992]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 5 fev. 2019.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MUNIZ, C. C. B. O princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 6, p. 85-100, 2007. Disponível em <http://periodicos.uninove.br/index.php?journal=prisma&page=article&op=view&path%5B%5D=1130>. Acesso em: 20 fev. 2019.

APÊNDICE

SEÇÃO 1 - O seguinte questionário deve ser respondido tendo por base as atitudes percebidas por você diante da atuação dos seus colegas de trabalho nas diversas atividades realizadas no âmbito da Administração Pública.

Q1. Em seu ambiente de trabalho a lei norteia as decisões tomadas, pois nesse ambiente não há vontade pessoal.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q2. O estatuto e o regimento da Universidade são documentos observados a fim de amparar decisões no ambiente de trabalho.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q3. Em decisões tomadas no ambiente de trabalho, as razões pessoais dos servidores não prevalecem sobre o interesse público.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q4. Em reuniões das quais eu participo, interferências políticas ou ideológicas não prevalecem sobre o interesse da coletividade.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q5. A atuação dos meus colegas de trabalho na Universidade é pautada por padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q6. As decisões tomadas, mesmo estando de acordo com as normas, não ofendem a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a ideia comum de honestidade.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q7. Quando solicitadas, as informações contidas nos atos administrativos são disponibilizadas pelos servidores, exceto nos casos de sigilo ou restrição prevista em lei.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q8. Chamamentos públicos (por exemplo: editais) são divulgados pelos seus responsáveis nos meios que permitam o acesso pelos interessados.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q9. Os servidores cumprem os objetivos da instituição utilizando metodologias e ferramentas apropriadas, sempre observando a otimização dos gastos públicos.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q10. Os servidores realizam as atribuições do cargo com presteza, perfeição e rendimento.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

SEÇÃO 2 - O seguinte questionário deve ser respondido tendo por base as suas atitudes no ambiente de trabalho. Deve-se levar em consideração toda e qualquer atividade realizada no âmbito da Administração Pública.

Q1. No ambiente de trabalho a lei norteia as minhas decisões, pois nesse ambiente não há vontade pessoal.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q2. O estatuto e o regimento da Universidade são documentos observados por mim a fim de amparar decisões no ambiente de trabalho.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q3. Em decisões tomadas no ambiente de trabalho, as minhas razões pessoais não prevalecem sobre o interesse público.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q4. Nas decisões tomadas por mim no ambiente de trabalho, o interesse público se sobrepõe a qualquer interferência política ou ideológica.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q5. A minha atuação na Universidade é pautada por padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q6. As minhas decisões, mesmo estando de acordo com as normas, não ofendem a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade e a ideia comum de honestidade.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q7. As informações contidas nos atos administrativos confeccionados por mim são disponibilizadas para o público, exceto nos casos de sigilo ou restrição prevista em lei.

- () Nunca acontece () Quase nunca acontece () Às vezes acontece, outras vezes não
 () Quase sempre acontece () Sempre acontece

Q8. Ao tratar de chamamentos públicos (por exemplo: editais), realizo a divulgação em meios que permitam o acesso pelos interessados.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q9. Cumpro os objetivos da instituição utilizando metodologias e ferramentas apropriadas, observando a otimização dos gastos públicos.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

Q10. Realizo as atribuições do cargo com presteza, perfeição e rendimento.

- Nunca acontece Quase nunca acontece Às vezes acontece, outras vezes não
 Quase sempre acontece Sempre acontece

SEÇÃO 3 - Informações sociais e profissionais:

1. Em que ano você nasceu? _____
2. Em que ano começou a trabalhar na UnB? _____
3. Sexo: Feminino Masculino
4. Qual o seu cargo na UnB?
 Técnico-Administrativo Docente Não possuo vínculo com a UnB
5. Exerce alguma função de direção ou coordenação?
 Não Sim, de coordenador Sim, de diretor Sim, de decano
 Sim, outro: _____
6. Conhece a legislação pertinente acerca do dever de probidade administrativa.
 Sim Não