A urbanidade como dever funcional no direito administrativo brasileiro^{*}

Civility as a functional duty in Brazilian administrative law

Fabiana Santos Dantas^{**}

O costume de casa vai à praça.

RESUMO

A urbanidade é um termômetro que permite perceber como determinada sociedade, em determinado contexto e época, percebe a autoridade, o serviço público e a relação entre instituições estatais e o cidadão. Exigir um comportamento adequado do servidor à missão e aos limites da sua competência legal como forma de garantir a correta prestação do serviço é uma forma de incrementar a produtividade e a eficiência, além de preservar a boa imagem das instituições, e que também contribui para aperfeiçoar a conduta do servidor em todos os aspectos de sua vida funcional e privada.

* Artigo recebido em 23 de dezembro de 2018 e aprovado em 12 de março de 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80833>

* Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. E-mail: fabiana.dantas@ufpe.br. Procuradora federal. Professora adjunta do Centro de Ciências Jurídicas da UFPE. Doutora em direito.

A metodologia de pesquisa consistiu em pesquisa bibliográfica, realizada por meio da análise de livros, artigos científicos, de revista e pesquisa documental quanto à legislação específica.

PALAVRAS-CHAVE

Direito administrativo — dever funcional — urbanidade

ABSTRACT

Civility is a thermometer that indicates how society, in a specific context and at a specific time, perceives authority, public service and the relationship between citizens and public institutions. Demanding from public servants a standard of behavior that is appropriate to their mission and the limits of their legal competence, as a means of ensuring that they do their jobs properly, is a way to increase productivity and efficiency and preserve the reputation of an institution; and it also helps improve the public servant's behavior in all aspects of their work and private life. The research methodology consisted of an analysis of books, scientific articles and magazines, and documentary research relative to specific legislation.

KEYWORDS

Administrative law — functional duty — civility

1. Introdução

Os espaços público e privado são bem demarcados e exigem comportamentos adequados e distintos: na casa, a liberdade de agir e comportar-se conforme a própria vontade, delineada pela ideia da legalidade ampla, onde tudo o que não é proibido nem obrigatório é permitido; e na praça, quando se trata de agentes públicos, o dever de agir estritamente como determina a lei.

São lógicas distintas, mas convergentes na conduta do indivíduo, que é uno, apesar de seus diversos papéis na sociedade. Transitar entre os espaços público e privado e, no primeiro, relacionar-se em diferentes situações no exercício da autoridade legal exige a construção de um padrão de comportamento adequado funcionalmente às instituições públicas representadas, aos colegas de trabalho e aos cidadãos em geral.

O desafio é construir esse padrão médio de conduta funcional adequada — aqui tratado como urbanidade — compatibilizando o modo de ser de cada servidor no cotidiano às funções que exerce, porque o costume de casa vai à praça. A preocupação com a ética em geral pode enfatizar aspectos valorativos como a probidade, fundamental para garantir uma gestão correta dos recursos públicos, chegando a aspectos específicos, mas não menos importantes, do trato social.

A questão da educação funcional no trato com as pessoas não é novidade no âmbito das relações privadas de trabalho, havendo diversas publicações sobre temas como “etiqueta corporativa” e “boas maneiras profissionais”, destacando o comportamento adequado como um fator de incremento de produtividade, coesão de equipes e diferencial para o destaque profissional. No âmbito público, entretanto, essa reflexão restringe-se às normas do protocolo oficial, geralmente destinadas às autoridades mais importantes na hierarquia do Estado, por definição excepcionais.

Quando se trata das normas de trato social ordinário e diário, a questão é vista de forma secundária, sem correlacioná-la com a qualidade do atendimento e à eficiência do serviço. O objetivo deste artigo consiste em demonstrar a utilidade funcional das boas maneiras e como a construção de um comportamento médio adequado pode contribuir para a realização dos princípios constitucionais que informam a administração pública.

2. Conceito de urbanidade

Cidadãos e vilões são palavras que designam respectivamente os habitantes da cidade (urbe) e do campo; porém, mais do que espaços geográficos, designavam na Antiguidade e na Idade Média estilos de vida distintos que acabaram por moldar o significado das palavras, positivamente e negativamente, até hoje.¹ Cidadão é quem possui e goza dos direitos e vilão era quem, despossuído e servil, não pertencia à nobreza, conotando posteriormente o personagem mau, em oposição ao herói virtuoso.

Um dos fatores que distinguem essas classes sociais são os modos de viver e de fazer, manifestados por meio de determinados elementos identificadores

¹ TUAN, Yi-fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes de valores do meio ambiente*. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1980. p. 173.

tais como a linguagem, o comportamento, os objetos que permitem perceber a posição social do indivíduo. Por essa razão, cultivar comportamentos passou a ser uma necessidade para aqueles que almejavam pertencer, inserir-se ou relacionar-se em determinada classe social superior, associada ou não à riqueza material, inclusive por questões funcionais.

A expansão e a mudança de concepção em relação ao trabalho, que deixou de ser mal necessário para os vilões e transformou-se em direito, tornaram imprescindível construir padrões de comportamento que pudessem ajustar pessoas com diferentes origens, ideais, níveis educacionais em prol de um objetivo comum. Além disso, a mudança de concepção do que significa “cidade” e “campo”, com expansão da primeira em detrimento espacial do segundo, criou um grande contingente populacional em espaços urbanos apinhados, com potencial de incremento dos conflitos convivenciais.

A urbanidade, condição de quem mora na cidade, passou a ser um conjunto de comportamentos adequados a quem vive e se relaciona nesse ambiente de cidadãos, traduzidos nos costumes que indicam as boas maneiras, a cortesia e a afabilidade social, e enquanto virtudes compõem também o que se convencionou chamar de “civildade”.²

A utilidade de comportamentos adequados é evitar conflitos supérfluos e, como saldo positivo, construir um ambiente amigável que viabiliza a cooperação, a identificação com o meio ambiente de trabalho, como fator de gratificação individual e coletiva, contribuindo para o incremento da produtividade. Para especificar quais comportamentos são adequados ao grupo ou situação, são criadas normas indicativas em relação à linguagem, à apresentação (*dress code*, higiene e imagem pessoal), à relação entre os sujeitos que convivem (chefia, colegas, clientes, fornecedores), e protocolos específicos que padronizam³ a atuação visando à eficiência e à respeitabilidade.

A transformação da urbanidade em dever funcional mostra sua importância não só para a efetividade da prestação do serviço público, mas também

² Civildade era o comportamento de quem frequentava a *civitas* (cidade), e “cortesia” era o comportamento de quem frequentava a Corte, âmbito de poder governamental, próprio das autoridades e dos cortesãos, a quem era dispensado o tratamento adequado, especial e diferenciado, com exclusão das demais pessoas que não o mereciam.

³ A questão se as normas de comportamento são eficazes, razoáveis, ou se, por outro lado, revelam preconceitos que visam a estigmatizar determinadas camadas da população depende dos padrões de representação em cada sociedade, que serão discutidos brevemente no item sobre a “lente cultural”.

uma preocupação com a imagem dos órgãos e entidades estatais,⁴ já que são representados pelos servidores públicos. Na legislação federal, há importantes dispositivos legais que tratam do tema, basicamente estabelecendo a urbanidade como um *dever* ou *proibição*:

Como um dever do servidor público, podendo ser citados como exemplos:

. O artigo 116 da Lei nº 8.112/1990 (Regime jurídico dos servidores civis da União): “são deveres do servidor: [...] XI — tratar com urbanidade as pessoas”.

. O art. 5º da Lei nº 13.460/2017 (Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública): “O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: I — urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários”.

. O anexo I, XIV, do Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal): São deveres fundamentais do servidor público:

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

. Como integrante da probidade administrativa na Lei nº 8.429/1992 (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):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente [...].

⁴ Observe-se o que dispõe o Decreto nº 1.171/1994, anexo I, I: “A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício do cargo ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos”.

Pode se manifestar também como um conjunto de proibições gerais visando a evitar algumas condutas que prejudicam o serviço, reunidas na categoria do “mau exercício da função”, por exemplo: abusar do cargo e da autoridade conferida para obter favorecimento ou favorecer; procrastinar o exercício da função prejudicando o atendimento; utilizar mal os recursos públicos materiais e pessoais, inclusive mediante o desvio para o atendimento de interesses privados; apresentar um comportamento inadequado, prejudicando a reputação dos colegas e cidadãos; impor simpatias e antipatias como critério para o trato com as pessoas; embriaguez, entre outros.

Portanto, a urbanidade é um conjunto de deveres e proibições estabelecidos em lei para impor um comportamento funcionalmente adequado a todos aqueles que exercem funções públicas, com o objetivo de garantir a correta prestação do serviço e preservar a boa imagem e a credibilidade das instituições estatais, aperfeiçoando sua boa relação com os cidadãos.⁵

3. Urbanidade como respeito e princípio

Além de cumprir normas legais (princípio da legalidade), a urbanidade também significa a observância de todos os princípios gerais e específicos que informam a administração pública. Em razão da sua multiplicidade, para ilustrar a presente exposição vamos trazer alguns deles, demonstrando sua aplicação ao tema.

A Constituição Federal estabelece princípios tão essenciais — hierarquicamente superiores e fundantes da entidade estatal —, que alicerçam toda a concepção de objetivos, regime político, exercício de atividades governamentais e, conseqüentemente, de serviço público e da forma de prestá-lo. O princípio da dignidade da pessoa humana⁶ é um desses princípios fundantes e, embora

⁵ É possível também considerar a urbanidade como um conjunto de formalidades, ou seja, formas estabelecidas convencionalmente para a prática de determinados atos que, em si, são a expressão do respeito. Estabelecer rotinas adequadas de interação pessoal, especificando convencionalmente o que é adequado para padronizar a significação dos gestos, permite evitar mal-entendidos quanto ao que é “respeitoso” e o que é “ofensivo”. KIM, Tae Wan; STRUDLER, Alan. *Workplace civility: a confucian approach*. Disponível em: <www.researchgate.net/publication/272973301_Workplace_Civility_A_Confucian_Approach>. Acesso em: 6 dez. 2018.

⁶ Observe-se o que dispõe o Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal), anexo, seção III, XV, alínea o: “dar o seu concurso a qualquer instituição que atente contra a moral, a honestidade ou a dignidade da pessoa humana”.

seu conteúdo seja de difícil definição, serve de fundamento axiológico dos ordenamentos constitucionais democráticos.

Existem muitas maneiras de compreender e explicar o significado da expressão “dignidade da pessoa humana”, porém, para não cair no formalismo estéril,⁷ é preciso iniciar refletindo sobre a condição humana e os aspectos que a integram, permitindo perceber a suficiência de direitos subjetivos que cada uma dessas dimensões exige.

A dignidade seria observada, na abordagem deste artigo, por meio de comportamentos que garantissem prestação adequada e equitativa do serviço público, conforme padrões de qualidade de atendimento verificáveis. Trata-se de questionar o mérito do serviço (o quê, como e para quem) em face da ideia de dignidade humana vigente na sociedade.

Se o serviço em si é positivo e atende ao interesse público, a questão é garantir que seja prestado de forma isonômica e impessoal, atendendo a todos sem realizar discriminações negativas em razão de preferências ou preconceitos pessoais, e conforme os padrões de cortesia funcional. A discriminação positiva exige padrões diferenciados de atendimento a necessidades específicas do cidadão e integra o dever de urbanidade.

O princípio da moralidade é talvez o mais evidente quando a reflexão considera a urbanidade como forma de etiqueta profissional, pois as normas morais são fonte primária de determinação do que é certo e errado em matéria de comportamento, mas também porque sua prática é baseada em controles e freios éticos. Moldar e refinar o comportamento até adequá-lo ao que é considerado social e funcionalmente aceito não é um ato, mas um processo contínuo que exige permanente autocritica saudável e reforço até que se torne um hábito e, finalmente, um modo de viver.

Além de cumprir o que é estabelecido pelo princípio da legalidade, complementado e contextualizado pelas normas morais que informam a atuação da administração pública, deve-se retomar a noção tradicional das boas maneiras de que “menos é mais”. Evitar excessos é um dos mandamentos mais antigos da arte do bem viver e aplica-se a quase todos os aspectos da vida pública e privada: comer sem voracidade, beber “socialmente” e em ambiente e horário adequados, ser discreto (no vestir-se, no uso de maquiagens e perfumes), por exemplo, são concretizações dessa ideia de que o equilíbrio e a harmonia é manter-se longe dos extremos.

⁷ RIBEIRO, Ricardo Silveira. Crítica à perspectiva do mínimo existencial a partir de uma teoria das necessidades humanas fundamentais. *Revista Ideia Nova*, Recife, n. 2, p. 112, 2004.

Aplicando essa reflexão ao tema, pode-se afirmar que é também uma forma de concretizar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade previstos no art. 2º da Lei nº 9.784/1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal), cuja finalidade é, precisamente, moderar os atos administrativos para adequar os meios aos fins porque a urbanidade é um instrumento de convivência, não de prepotência.⁸

Finalmente, é preciso pontuar que o que se chama de cortesia e afabilidade social são úteis para a eficiência, não só porque a previsibilidade e a harmonia dos comportamentos funcionais podem evitar conflitos desnecessários, como destacado anteriormente, mas porque propiciam ouvir mais e compreender melhor colegas e cidadãos, o que permite diagnosticar falhas no atendimento que, se resolvidas, permitem a melhoria de sua qualidade e contribuem para aperfeiçoar e consolidar as instituições.

4. A lente cultural como questão de contextualização da urbanidade

A construção dos costumes ou “boas maneiras” é um processo social gradual e nem sempre linear, que se inicia pelo refinamento dos gestos em público e depois chega a impor limitações ao âmbito privado, especialmente por questões de higiene pessoal.⁹ A privacidade tornou-se o espaço para a prática de gestos proibidos em público, demarcando distintas esferas de significação social com realidades, perspectivas e condutas próprias.¹⁰

Cria-se, então, um “repertório de formas convencionais que permitam exprimir, de maneira aceita e reconhecida, sentimentos intensos”.¹¹ Padronizar sentimentos e reações (em sua forma de expressão) por meio da etiqueta é um modo de garantir que as pessoas possam se expressar de uma maneira que não atinja negativamente as outras pessoas.

Como acontece com qualquer sistema normativo, as normas convencionais de boas maneiras dependem do contexto em que são produzidas e aplicadas, assumindo conteúdos diferentes em razão da diversidade cultural,

⁸ RIBEIRO, Renato Janine. *A etiqueta no Antigo Regime: do sangue à doce vida*. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 10.

⁹ *Ibid.*, p. 17.

¹⁰ DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 48,

¹¹ Renato Janine Ribeiro, *A etiqueta no Antigo Regime*, op. cit., p. 31.

e também são dinâmicas, pois mudam com o passar do tempo para adaptar-se às novas necessidades.

O desafio é compreender quais comportamentos são aceitáveis ou inaceitáveis naquele contexto social, reforçando os primeiros e desestimulando os últimos mediante uma capacitação sistemática, contínua e eficaz, que pode ser inclusive contracultural, porque o direito também possui uma finalidade transformadora.

Existem determinados comportamentos disseminados na sociedade brasileira que se revestem do caráter de costumes *contra legem*, baseados em representações e padrões discriminatórios que podem configurar ilícitos como injúria, difamação, calúnia, desacato, abuso de autoridade e discriminações as mais variadas, assédio, maus modos não percebidos enquanto tal pela população (e nela incluídos os servidores) porque são naturalizados. O descumprimento das normas legais se dá simplesmente porque as pessoas ignoram sua existência e não foram capacitadas para aplicá-las à sua realidade, e não é raro encontrar normas jurídicas ineficazes no ordenamento jurídico brasileiro porque há uma resistência consistente contra sua aplicação, que as tornam letra morta, seja porque o legislador não foi sensível à realidade ou porque exercem apenas uma função simbólica e programática, que às vezes não se concretiza.

Perceber um comportamento naturalizado como inadequado, especialmente se está enraizado profundamente pela prática reiterada na sociedade, não é uma tarefa fácil porque pode ser um sintoma de uma mentalidade que interpreta as normas legais de forma a contrariar seu sentido e alcance, ou impeditivas de sua eficácia. Se uma norma legal determina que o tratamento conferido ao cidadão usuário de serviços públicos deve ser impessoal, é preciso perquirir qual o significado de “impessoalidade” dentro daquela comunidade, daquele local, naquele momento.

A lente cultural, portanto, é a forma específica como cada grupo entende, pratica e contextualiza determinado comportamento. É a visão de mundo, a forma de ser, fazer e viver que o identifica, como manifestação concreta dos seus valores e representações que serão determinantes na forma de cumprir as normas jurídicas.

5. Alguns aspectos da urbanidade no cotidiano funcional

Refletindo como a urbanidade é uma concretização dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no item 3, destacou-se que um dos

mandamentos mais tradicionais das normas de cortesia é evitar excessos. Diante da infinidade de comportamentos que podem compor o conjunto heterogêneo denominado “urbanidade”, cuja exposição minuciosa poderia ser excessiva e transbordar a proposta deste pequeno estudo, optou-se por destacar apenas alguns deles como ilustrações, distinguindo-os em três categorias:

a. Bons procedimentos em face da instituição

O servidor público é uma categoria legal que abrange diversas pessoas,¹² com cargos, origens, padrões culturais e sociais diversos, que convergem na circunstância de conviverem em uma mesma instituição e compartilharem dela a missão e os objetivos.

Os servidores devem contribuir para fortalecê-la pois o seu comportamento afeta diretamente a credibilidade e a imagem institucionais, mostrando-se merecedores da confiança que lhes é depositada. Evitar comportamentos que possam abalar a reputação da instituição, não prejudicá-la utilizando indevidamente seus recursos pessoais e materiais, além de atuar para prestar o serviço que lhe compete adequadamente, com assiduidade, pontualidade, esmero, discricionariedade e independência,¹³ observando os padrões éticos e técnicos requeridos.

b. Bons procedimentos em relação ao público interno das instituições

O público interno é formado pelos colegas — servidores e funcionários terceirizados — cuja colaboração é fundamental para o bom desenvolvimento

¹² Observe-se o que dispõe o capítulo II do Decreto nº 1.171/1994, inciso XXIV: “para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão do poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado”.

¹³ CASTRO, Júlio Cezar da Silva; SILVA, Luzia Gomes. *A urbanidade como instrumento ético de pacificação social a serviço da democracia*. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10323>. Acesso em: 6 dez. 2018.

do trabalho. Adotar procedimentos que permitam estabelecer relações harmoniosas e evitar gestos que possam comprometê-las¹⁴ é o conteúdo da urbanidade neste aspecto.

Algumas características da estrutura organizacional da administração pública podem torná-la um ambiente mais propício às violações de urbanidade, tais como a estrutura fortemente hierarquizada, em que uma visão deturpada de autoridade pode estimular a humilhação e a violação à dignidade dos subordinados; a burocracia excessiva, por dificultar o andamento do trabalho sem vantagem real para o controle dos atos administrativos; a regulamentação insuficiente ou excessiva, que causa insegurança na atuação do servidor e é fonte permanente de frustrações; e o estímulo não responsável à competitividade.¹⁵

A correta definição das atribuições, limites de competência, padronização de tratamentos e procedimentos pode ajudar a evitar ou minimizar formas de relacionamento consideradas inadequadas, mas que eventualmente podem ser consideradas tradicionalmente aceitáveis, dependendo da forma como é concebida a autoridade (e a maneira de exercê-la) e o serviço público.

c. Bons procedimentos em relação ao público externo

O público externo é composto por outras instituições e pelos usuários do serviço, a quem é devido o máximo da atenção e da consideração. Os destinatários do serviço são a razão da sua existência e as necessidades que lhe correspondem devem ser atendidas da melhor forma possível.

Existem comportamentos que devem ser estimulados porque ajudam a tornar boa a experiência do cidadão com o serviço público, por exemplo, dar informações claras, objetivas quanto aos documentos e procedimentos que o usuário de serviços públicos deve adotar para ser atendido (começo, meio e fim), evitando idas e vindas infrutíferas; atender os usuários da forma mais

¹⁴ Supremo Tribunal Federal, medida cautelar em Mandado de Segurança nº 32.848/DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=222152103&ext=.pdf>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

¹⁵ Esses fatores são apontados pelo Conselho Nacional do Ministério Público na cartilha *Assédio moral e sexual: previna-se*. Brasília: CNMP, 2016. p. 7. Tal documento explicita a percepção de que os assédios são uma forma de violação do dever de urbanidade (p. 10, 20) e de ofensa à moralidade.

completa possível, esforçando-se para facilitar o acesso e a comunicação, por exemplo, com capacitação em libras e com procedimentos específicos para pessoas com deficiência; atender a todos de forma prestativa, rápida e suficiente.

Não é necessário explicitar, e nem obrigatório que conste em norma expressa,¹⁶ que o público externo também deve urbanidade aos servidores, órgãos e entidades da administração pública, pois o conceito de respeito inclui a noção de reciprocidade, ainda que não seja de forma automática, nem possua os mesmos conteúdos e regras.

Por último, mas não menos importante, a reflexão sobre os bons procedimentos do servidor em relação a si mesmo, buscando manter padrões compatíveis com sua condição profissional e com a imagem da instituição, tais como a higiene pessoal, vestimentas e linguagem adequadas, decoro e atualização profissional, que são fundamentais para sua autoestima e autoimagem.

A urbanidade é exigida no exercício da função pública; portanto, há uma distinção importante entre a vida privada e funcional do servidor:

Para que o ilícito funcional se consume, é necessário que a conduta seja praticada por servidor no exercício de suas atribuições. Assim, o inciso em questão não abarca o comportamento do servidor no âmbito de sua vida privada. Também não se exige do servidor polidez excessiva, mas, conforme dito, apenas que cumpra suas atribuições com acatamento e respeito. Não existe forma definida para a configuração do ilícito funcional em tela. Isso significa que a falta de urbanidade pode ocorrer de forma verbal, escrita ou até mesmo gestual, podendo alcançar, inclusive, os signatários de documentos oficiais. Da literalidade do dispositivo, extrai-se que o dever em questão é incondicional, sendo que, a rigor, sua observância é obrigatória, ainda que o servidor tenha sido ofendido anteriormente, é dizer, não se tolera a falta de urbanidade, mesmo quando praticada a título de revide.¹⁷

¹⁶ Não obstante, a Lei nº 9.784/1999 prevê a urbanidade como um dever do administrado perante a administração pública, conforme dispõe o seu artigo 4º, II.

¹⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). *Manual de processo disciplinar*. Brasília, 2017. p. 197-198. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manualpad-maio-2017.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

A regra de distinguir o âmbito “espacial” de aplicação das regras da urbanidade é útil porque evita que questionamentos quanto à vida privada do servidor (suas crenças, valores individuais, entre outros) sejam critérios tornados artificialmente relevantes para a aferição de sua capacidade profissional. Entretanto, essa separação não é e não pode ser absoluta, pois a conduta do indivíduo é única e, como diz a sabedoria antiga cristalizada no ditado popular, o “costume de casa vai à praça”: haverá comportamentos privados que interferirão positiva e negativamente na vida funcional.

6. Consequências da falta de urbanidade

Como visto no item anterior, a urbanidade é um conjunto de comportamentos considerados adequados ao exercício de funções públicas e profissionais, previsto por meio de conceitos indeterminados em diversas normas jurídicas. Não existindo um conceito legal-operacional de urbanidade, nem condutas especificadas em lei, a definição dependerá da contextualização do que a sociedade em cada época considera aceitável e inaceitável (lente cultural) e a verificação casuística das situações.¹⁸

Considerando que a polidez é uma construção e um aprendizado, a falta de um protocolo ou padrão médio de conduta dificulta a transmissão da urbanidade entre a instituição e os servidores que deverão empregá-la no cotidiano. Polir¹⁹ traz a ideia de um processo quase mecânico de aperfeiçoamento, que é exatamente o que acontece quando se trata de estabelecer um comportamento institucional consistente, o que se alcança mediante capacitações específicas, reforço periódico e treino diário.

¹⁸ Evidentemente, há que se ter cuidado porque na relação de comunicação, no trato social, há o comportamento manifesto, mas também a maneira como é percebido pelo outro sujeito. A sensibilidade de um colega ou cidadão pode ser mais aflorada e um mal-entendido pode levar à instauração de sindicância ou processo disciplinar desnecessário, com prejuízo para o erário público. As regras de urbanidade não podem ser nem tão rígidas nem tão opressivas que transformem pessoas em autômatos e desconsiderem o contexto regional (por exemplo, linguagem), especialmente em uma organização como a administração pública federal que, literalmente, está em todos os lugares do território brasileiro e que possui mobilidade e deslocamentos entre os seus servidores, proporcionando situações de choque cultural.

¹⁹ E, *a contrario sensu*, o que não é “polido” é rude. A ideia de retirar as arestas e rudezas do comportamento, elementos que causam atrito, permite compreender que a urbanidade é uma forma de “lisura”, “polidez”, “lhaneza”, adjetivos que conotam também franqueza, simplicidade, correção e placidez.

As capacitações assim são raras e, quando ocorrem, geralmente focam a questão cerimonial e protocolar em situações funcionais específicas ou eventos. O trato social, percebido como uma faceta da questão educacional do servidor, passa a ser uma preocupação excepcional e não a regra, como deveria ser, para quem exerce autoridade.

Exercer um poder conferido em lei para determinados fins estabelece, de plano, uma relação de desigualdade entre o servidor (que no exercício da função é uma autoridade) e o cidadão que deve obediência. Nesse contexto, onde a linha entre a autoridade e o abuso é tênue, o comportamento urbano pode ser uma garantia e uma medida de prevenção, além de propiciar um ambiente que favorece a produtividade.

É mais fácil especificar por oposição: os modos grosseiros, a falta de atenção (por exemplo, pelo uso inoportuno de celulares), falta de boa disposição em servir, a imposição de dificuldades inexistentes. O problema é que a falta de cortesia, educação e afabilidade pode ser o passo inicial para grandes conflitos que prejudicam a correta prestação do serviço e a boa imagem institucional, ou um sintoma de que o trabalho não está sendo corretamente realizado.

Do ponto de vista da responsabilidade administrativa, a falta de urbanidade significa a violação de um dever funcional pelo servidor público, e acarreta a instauração de sindicância²⁰ ou processo administrativo disciplinar, com possível aplicação de penalidades de advertência ou suspensão, moduladas pela gravidade da conduta, conforme dispõe a Lei nº 8.112/1990, e ainda a censura. O comportamento não urbano, nos termos do art. 124 da Lei nº 8.112/1990, poder ser comissivo ou omissivo,²¹ embora o primeiro seja mais comum e evidente.

²⁰ Para Gasparini, a sindicância não é meio idôneo para aplicação de penalidades ao servidor, visto que não há garantia do contraditório e da ampla defesa, exigindo-se a instauração de processo administrativo disciplinar. Os meios sumários de apuração — sindicância, verdade sabida e flagrância —, no sentir do autor, “servem, e somente nesse sentido, são úteis e válidos como instrumento de convencimento para a abertura de processo administrativo”. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 298.

²¹ A ação judicial nº 0008598-96.2014.4.01.3100, que correu perante a 3ª Vara do Juizado Especial Federal do Amapá, relata o caso de instauração de processo administrativo disciplinar para apurar a responsabilidade funcional do servidor “por ter se recusado a cumprimentar outro servidor com a expressão ‘dispenso o seu bom dia’, bem como por ter-se referido de modo depreciativo à autoridade e a ato da administração”. O processo administrativo culminou com a aplicação da penalidade de advertência, contra a qual se insurgiu o servidor buscando a anulação do processo, no qual obteve sentença procedente. A sentença referida está disponível em: <www.conjur.com.br/dl/extinta-punicao-advertencia-agente-nao.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2019.

Como qualquer outro ilícito administrativo funcional, deverá ser apurado por meio de sindicância ou processo disciplinar em que sejam garantidos ao servidor os direitos à ampla defesa e ao contraditório, cabendo à autoridade competente aplicar a penalidade respectiva de forma discricionária quanto à quantificação, uma vez que nem a definição da infração e nem a sanção são tipificadas na lei.²²

A violação do dever funcional de urbanidade, como dito, é composta por uma grande variedade de condutas, não descritas na lei administrativa, e dependerá grandemente para sua configuração da percepção da Comissão e da autoridade julgadora, que é modulada pelo contexto cultural e pelas circunstâncias fáticas e pessoais do servidor. Essa complexidade da falta de descrição objetiva da conduta aliada à subjetividade do julgador e a leveza da sanção de advertência²³ contribuem para que processos de apuração da falta de urbanidade sejam raros.²⁴

A falta de urbanidade amplificada e combinada com o desconhecimento da missão institucional e dos limites da competência pode vir a configurar até mesmo crimes contra a honra, ameaça, constrangimento ilegal, abuso de autoridade e desacato, por exemplo, condutas ensejadoras de responsabilização penal. Verificando essa hipótese no bojo de sindicância ou processo disciplinar, a autoridade administrativa deve encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público, conforme preceitua o art. 154, parágrafo único, da Lei nº 8.112/1990.

O modo inadequado de tratar colegas, cidadãos e pessoas jurídicas também pode acarretar danos morais, que podem ensejar a responsabilização civil, portanto o dever de indenizar, em prejuízo para o erário público que arcará com o pagamento, ainda que seja possível ingressar com ação regressiva contra o servidor.²⁵

²² Diógenes Gasparini, *direito administrativo*, op. cit., p. 99.

²³ Assim dispõe a Lei nº 8112/1990: “Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave”.

²⁴ RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores civis da União*. São Paulo: Saraiva, 2012.

²⁵ Cf. art. 37, §6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Nos termos do §5º do mesmo artigo, a ação de ressarcimento é imprescritível.

As três formas de responsabilização — administrativa, penal e civil — são independentes entre si, podendo ser cumuladas as respectivas sanções; entretanto, a responsabilidade administrativa será afastada em caso de decisão absolutória criminal que negue a existência do fato ou a autoria, como prescreve o art. 126 da Lei nº 8.112/1990 e/ou como pontua Celso Antônio Bandeira Mello,²⁶ em caso de decisão judicial em ação cível nas mesmas hipóteses.

As diversas formas de falta de urbanidade podem ensejar a responsabilização civil, penal e administrativa do servidor, mas em seu conjunto são reveladoras de um ambiente de trabalho prejudicial à saúde e à felicidade dos servidores, propiciando o desenvolvimento de doenças associadas ao estresse e normalizando o assédio moral. O prejuízo para o bom funcionamento do serviço revela-se na perda da motivação e da qualidade do serviço, da produtividade pela dificuldade em superar a situação traumática sofrida ou em estratégias para evitar o(a) agressor(a), e a perda da identificação com o grupo e com a instituição, que leva ao decréscimo do nível de compromisso do servidor.²⁷

Portanto, a falta de urbanidade custa caro aos cofres públicos porque prejudica o andamento dos trabalhos, dificulta a cooperação, pode ensejar o pagamento de indenizações por danos morais, doenças funcionais (com consequentes afastamentos e redução da capacidade de trabalho), além dos custos evidentes com a instauração de sindicâncias e processos disciplinares, que poderiam ser evitados.

7. Conclusões

A urbanidade é um dever para quem presta serviços públicos e representa as instituições estatais, não um favor, que não se resume às boas maneiras, nem é um comportamento para ser adotado em grandes e excepcionais ocasiões. Antes é uma mentalidade que determina escolhas entre padrões de comportamento que buscam a harmonia e respeitam limites e a liberdade alheia, como expressão prática de um conjunto de valores orientados à probidade, à harmonia e à ética, mais do que os aspectos formais dos gestos.

²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 293.

²⁷ Christine Pearson e Christine Porath, *The price of incivility*, op. cit.

Se é verdade que a urbanidade pode contribuir para pacificar as relações sociais, prevenindo conflitos e solucionando-os de forma mais eficaz, o fato é que não pode ser considerada isoladamente a solução de superação das violências profundamente enraizadas na mentalidade dos brasileiros, na forma como percebem e exercem autoridade e como se comportam em suas relações sociais. Se necessário, mediante capacitação e outros meios não coercitivos, desconstruir crenças, valores, sentimentos e formas de manifestação que, embora enraizados profundamente na memória coletiva, são incompatíveis com os ditames constitucionais vigentes.

Não se trata de cultivar boas maneiras porque é bonito, por questões meramente estéticas do gesto, mas pela utilidade na prevenção e resolução de conflitos, com conseqüente incremento na eficiência. Construir um comportamento adequado, padronizado, capaz de garantir o atendimento respeitoso, cortês, isonômico e eficiente é um processo que demanda capacitação específica, que ajude cada servidor a suprir necessidades educacionais e a superar eventuais questões pessoais que levem a um comportamento inadequado ou discriminatório.

Construir e propagar a urbanidade como valor significa garantir comportamentos dignos da administração pública e da grandeza da sua missão, o que deriva da forma como a autoridade, o público e o próprio serviço público são representados na sociedade. É preciso transformar mentalidades e comportamentos para que sejam autenticamente empáticos e cotidianos, caso contrário, a compostura transforma-se em impostura.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Assédio moral e sexual: previna-se*. Brasília: CNMP, 2016.

_____. Controladoria-Geral da União (CGU). *Manual de processo disciplinar*. Brasília, 2017. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Publicacoes/atividade-disciplinar/arquivos/manual-pad-maio-2017.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994*. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Civil do Poder Executivo Federal.

Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 5 dez. 2018.

CASTRO, Júlio Cezar da Silva; SILVA, Luzia Gomes. *A urbanidade como instrumento ético de pacificação social a serviço da democracia*. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10323>. Acesso em: 6 dez. 2018.

DAMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

KIM, Tae Wan; STRUDLER, Alan. *Workplace civility: a confucian approach*. Disponível em: <www.researchgate.net/publication/272973301_Workplace_Civility_A_Confucian_Approach>. Acesso em: 6 dez. 2018.

PEARSON, Christine; PORATH, Christine. The price of incivility. *Harvard Business Review*. Disponível em: <<https://hbr.org/2013/01/the-price-of-incivility>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

RIBEIRO, Renato Janine. *A etiqueta no Antigo Regime: do sangue à doce vida*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

RIBEIRO, Ricardo Silveira. Crítica à perspectiva do mínimo existencial a partir de uma teoria das necessidades humanas fundamentais. *Revista Ideia Nova*, Recife, n. 2, p. 109-122, 2004.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores civis da União*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TUAN, Yi-fu. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes de valores do meio ambiente*. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1980.