

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A RESPONSABILIDADE FUNDAMENTADA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Taise Monteiro dos Santos
Bacharela em Direito

Resumo

O estudo em questão visa a examinar a responsabilização do Estado juntamente com seus agentes diante das condutas de assédio moral praticadas nas relações entre seus servidores. De acordo com estudos bibliográficos de doutrinadores jurídicos, o terror psicológico traz consequências específicas, em detrimento das peculiaridades do setor público. A prática de assediar é danosa tanto para a administração pública quanto para seus interlocutores. Portanto, é imprescindível a análise da responsabilização do Estado, além das consequências para o agressor e posterior ressarcimento das vítimas, com principais fundamentos no instituto da improbidade administrativa.

Palavras-Chave: Assédio moral. Administração Pública. Improbidade administrativa.

Abstract

The study aims to examine the accountability of state along with their agents in the face of moral harassment practiced in relations between their public employees. According to bibliographic studies of legal doctinaire, the psychological terror brings specific consequences over the peculiarities of the public sector. The practice of harassing is harmful both for the government and for its interlocutors. Therefore, it is essential to analyze the accountability of state, in addition to the consequences for the aggressor and subsequent compensation of the victims, with mains fundamentals at the Institute of administrative Improbability.

Keywords: Moral harassment. Public Administration. Administrative improbity.

1 Introdução

O trabalho científico em questão traz a problemática do embasamento jurídico que melhor se adequa à sanção do ato de assédio moral no âmbito da administração pública. Após pesquisa e reflexão acerca do tema, conclui-se que a melhor forma de conduzir a punibilidade da prática ilícita é o embasamento através do instituto da improbidade administrativa.

A hipótese principal tem como alicerce os Direitos Fundamentais e garantias individuais constitucionais para fundamentar a existência do assédio moral na esfera pública, consistindo, de fato, uma conduta antijurídica. Nas demais hipóteses, foram analisadas a aplicação da legislação civil por meio dos recortes referentes à responsabilização civil subjetiva, com a finalidade de auxiliar na punição do agente ativo do assédio moral, e os institutos do Direito Administrativo: improbidade, imoralidade e ética na administração pública, em conjunto com sua legislação e jurisprudência vigente.

Os objetivos do presente trabalho é demonstrar de forma crítica o assédio moral sofrido pelo servidor público no ambiente laboral, na busca pela tutela jurisdicional, por meio da responsabilização do Estado e seus agentes públicos. Na sequência, apresentar conceitos relevantes para o estudo do tema abordado; analisar o fenômeno do assédio moral, seus elementos caracterizadores, modalidades, suas consequências no âmbito social, psicológico, laboral investigar a responsabilidade do Estado de forma geral na prática do Assédio Moral em repartições públicas e cooperar para ampliação da visibilidade jurídica e social do tema.

A justificativa abordada tem como finalidade expor as consequências dos embates negativos à integridade psíquica e à saúde do trabalhador, tornando-se uma iminente preocupação social. Todavia, o foco jurídico apresenta mudanças que evidenciam garantias de uma efetiva punição dos agentes responsáveis, com o fim de prevenir essa prática impiedosa, que traz consequências à vida e ambiente de trabalho do obreiro.

No primeiro capítulo, a teoria geral dos direitos fundamentais contextualiza os direitos constitucionais ao tema, consoante uma maneira de humanizar as relações laborais, inter-relacionando, no segundo capítulo, os direitos fundamentais de personalidade com a conduta do assédio moral.

Na sequência, abordou-se o tema assédio moral, em um método de comparação da esfera trabalhista pública e privada, apresentando as características em ambos e as peculiaridades do assédio moral na administração pública, apresentando conceitos e entendimentos doutrinários sobre o tópico.

O quarto capítulo, de notável relevância, disserta sobre o tratamento jurídico interpelado ao conteúdo, sustentado por artigos de leis, Constituição Federal, doutrina e jurisprudências, para estribar a fundamentação em aplicar as sanções cabíveis às condutas ilícitas. A sessão foi complementada por duas subseções: responsabilidade civil do estado face ao assédio moral, com sustentáculo na Carta Magna, leis e julgados do STF; e na responsabilidade

do ofensor no âmbito jurídico, com regime jurídico de servidores, lei de improbidade administrativa, doutrina, princípios e jurisprudências inovadoras sobre o assunto.

E, por derradeiro, as considerações finais com a intenção de trazer o problema suscitado, os desfechos obtidos, as indagações levantadas, de forma a identificar a responsabilização por improbidade administrativa em face da conduta do agente e responsabilidade do Estado.

2 Teoria geral dos Direitos Fundamentais

O avanço que o direito constitucional apresenta hoje é resultado, em boa medida, da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo na proteção da dignidade da pessoa e da visão de que a Constituição é o alicerce para positivar as normas asseguradoras dessas pretensões, em virtude de a carta constitucional ser norma suprema do ordenamento jurídico e a concepção de que os valores mais caros da existência humana merecem estar resguardados em documento jurídico com força vinculativa máxima.

À vista disso, para o entendimento do presente, faz-se necessário compreender o passado. Dessa forma, Mendes e Branco (2014) consideram a sedimentação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias, sendo resultado da maturação histórica, compreendendo-se que os direitos fundamentais nem sempre são os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica.

Por conseguinte, o Cristianismo marca o acolhimento da ideia de uma dignidade única do homem, a *predispôr* uma proteção especial. O ensinamento de que o homem é criado à imagem e semelhança de Deus e que o mesmo assumiu a condição humana para redimi-la, imprimem à natureza humana é alto valor intrínseco, que norteia o direito positivo (MENDES e BRANCO 2014).

Por seguimento, nos séculos XVII e XVIII, as teorias contratualistas enfatizaram a submissão da autoridade política à primazia que se atribui ao indivíduo sobre o Estado que, servindo aos cidadãos, é uma instituição relacionada para lhes garantir os direitos básicos. Essas ideias foram decisivas na influência sobre a Declaração de Direitos de Virgínia, de 1776, e sobre a Declaração Francesa, de 1789. Por essa razão, situa-se o ponto crucial do desenvolvimento dos direitos fundamentais na segunda metade do século XVIII, sobretudo com o *Bill of Rights* de Virgínia (1776), quando se dá a positivação dos direitos (MENDES e BRANCO, 2014).

Os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e

se reconhece que o indivíduo tem, primeiramente, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo ordenam-se ao objetivo de cuidar melhor das necessidades dos cidadãos (MENDES e BRANCO, 2014).

Nas concepções filosóficas justificadoras dos direitos fundamentais, para os *jus* naturalistas, os direitos do homem são imperativos do direito natural, os quais são anteriores e superiores à vontade do Estado. Já para os positivistas, os direitos do homem são faculdades outorgadas pela lei e reguladas por ela. Em contrapartida, para os idealistas, os direitos humanos são ideias, princípios abstratos que a realidade vai acolhendo ao longo do tempo, ao passo que, para os realistas, seriam o resultado direto de lutas sociais e políticas (MENDES e BRANCO, 2014).

2.1 Gerações de Direitos Fundamentais

Mendes e Branco (2014) apresentam a evolução dos direitos fundamentais em três gerações: a primeira delas abrange os direitos referidos nas Revoluções americana e francesa, sendo os primeiros a serem positivados, logo ditos de primeira geração, Direitos que são postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal de cada indivíduo. Como consequência, novos direitos ganharam espaço no catálogo dos direitos fundamentais, por não mais corresponderem a uma pretensão de abstenção do Estado, mas que o obrigam a prestações positivas; há os denominados de direitos de segunda geração, por meio dos quais se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos. Diz respeito à assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer, dentre outros. Também consideram os autores em que é realçado o princípio da igualdade na segunda geração dos direitos fundamentais, os direitos de segunda geração são chamados de direitos sociais, não por serem direitos de coletividades, mas por se ligarem a reivindicações de justiça social – em sua maioria esses direitos têm por titulares indivíduos singulares (Mendes e Branco, 2014).

Em contrapartida, os direitos de terceira geração especificam-se pela titularidade difusa ou coletiva, visto que são concebidos para a proteção não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos, trazendo o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural (MENDES e BRANCO, 2014).

De acordo com Lammêgo Bulos (2014, p.529), existem mais três gerações além das já supracitadas: a quarta geração que é o direito dos povos

pelo fato de a atualidade ter revelado alterações na vida e no comportamento dos homens, em cujo contexto os direitos sociais das minorias, os direitos econômicos, os coletivos, os difusos, os individuais homogêneos passaram a conviver com outros de notória importância e envergadura. Ao Referir-se a essa geração, menciona-se a saúde, informática, *softwares*, biociências, eutanásia, alimentos transgênicos, inseminação artificial, clonagens, engenharia genética, dentre outros; a quinta geração dos direitos fundamentais corresponde à paz. A força normativa do direito à paz está sedimentada em preceitos legais e fundamentais, e, até, em diplomas internacionais, a exemplo da Declaração das Nações Unidas e na Organização para a proscrição das Armas Nucleares na América Latina (O PANAL). No Brasil, o direito fundamental à paz é um corolário do mandamento insculpido no art. 4º, IV, da Constituição de 1988¹ (Bulos, 2014, p.529-530); e, por fim, a sexta geração corresponde à democracia, à liberdade e direito à informação e ao pluralismo. A democracia é um direito fundamental, porque o arbítrio não se iguala com o regime das liberdades públicas, que se opõe à força, à brutalidade, ao abuso de poder. O direito de informação, por sua vez, é outra liberdade pública da coletividade. Não se personifica, muito menos, dirige-se a sujeitos determinados (Bulos, 2014, p.530-531). Conecta-se à liberdade de informação, porque todos têm a prerrogativa de informar e ser informado. O acesso ao conhecimento não pode ser tido como privilégio apenas de uns. Já o pluralismo político é a composição da sociedade pelos seus diversos segmentos, sendo outro direito fundamental de grande envergadura, no panorama das liberdades públicas. Conclui-se que a visão dos direitos fundamentais, em termos de gerações, indica o caráter cumulativo da evolução desses direitos no tempo (Bulos, 2014, p.530-531).

Os direitos e garantias fundamentais, em sentido material, são pretensões que, em cada momento histórico, se descobrem a partir da perspectiva do valor da dignidade humana. Os direitos humanos têm a ver com a vida, a dignidade, a liberdade, a igualdade e a participação política e somente existe um direito fundamental quando se pode sustentar que o direito ou instituição serve a algum desses valores (MENDES e BRANCO, 2014).

2.2 Características dos Direitos Fundamentais

O conceito dos direitos fundamentais traz uma série de dificuldades, bem como suas características também não é uma tarefa fácil para definir.

¹ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios (...) IV – não-intervenção.

Por conseguinte, existe a possibilidade de apontar características do direito em questão. Pode-se afirmar que os direitos fundamentais são universais e absolutos, ou seja, na acepção de situarem-se no patamar máximo de hierarquia jurídica e de não tolerarem restrição. Contudo, é pacífico que os direitos fundamentais podem sofrer limitações, quando enfrentam outros valores de ordem constitucional, inclusive outros direitos fundamentais. Outra característica é a historicidade que forma um conjunto de faculdades e instituições que somente faz sentido num determinado contexto histórico (MENDES E BRANCO, 2014).

Um atributo não menos importante: inalienabilidade/indisponibilidade. Inalienável é quando são excluídos quaisquer atos de disposição, quer jurídica, quer material. Por exemplo, o homem não pode ser livre para ter ou não dignidade, uma vez que a indisponibilidade se funda na dignidade humana e se vincula à potencialidade do homem de se autodeterminar e de ser livre. A constitucionalização, outra característica dos direitos fundamentais, diz com o fato de estarem consagrados em preceitos da ordem jurídica (MENDES E BRANCO, 2014).

Uma estabelecida característica: constitucionalidade determina a diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais, de forma que a expressão direitos humanos é reservada para aquelas reivindicações de perene respeito a certas posições essenciais ao homem. Direitos fundamentais são reservados aos direitos relacionados com posições básicas das pessoas, inscritos em diplomas normativos de cada Estado (MENDES E BRANCO, 2014).

Com relação à característica de Vinculação dos Poderes Públicos, o fato de os direitos fundamentais estarem na Constituição torna-os parâmetros de organização e de limitação dos poderes constituídos. A constitucionalização dos direitos fundamentais impede que sejam consideradas meras autolimitações dos poderes constituídos – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os atos dos poderes constituídos devem conformidade aos direitos fundamentais e se expõem à invalidade no caso de ser ignorado (Mendes e Branco, 2014).

Entretanto, com relação ao atributo da Vinculação do Poder Legislativo, torna-se imperiosa a edição de normas que deem regulamentação aos direitos fundamentais dependentes de concretização normativa. A inércia do legislador em satisfazer uma imposição de concretização do direito fundamental pode ensejar a ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou o mandado de injunção (MENDES E BRANCO, 2014).

3 Violação dos Direitos Fundamentais da personalidade pela prática do assédio moral

A princípio, é importante expressar a eficácia imediata dos direitos fundamentais, que está fundamentada no artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição, tendo suas normas de aplicação imediata no ordenamento brasileiro, por exemplo, independe de qualquer ato ou ação, lei ou contrato: o direito fundamental de proteção à vida íntima e privada nas relações trabalhistas (MEIRELES, 2013), por se tratar o assédio moral, em uma violação aos direitos fundamentais, em especial a dignidade humana, o qual se encontra na Carta Magna para a defesa desse direito e alicerçando futuras ações civis de indenização.

Diante da incompletude da normatização relativa ao assédio moral no direito brasileiro, é crescente o progresso da constitucionalização dos direitos humanos, sendo necessário enfatizar os ramos com maior sensibilidade do Direito, sobretudo o do Trabalho e seu processo, elevando seu status de garantias fundamentais. Atingindo de certa forma o assédio moral, estimulando as medidas de tratamento enviesado e indireto em diversos textos da Carta Magna, contribuindo a prevenção ou repressão dos reflexos antiéticos que o tema traz aos Direitos Fundamentais (RODRIGUES PINTO, 2013, p. 792).

A dignidade humana está presente no artigo 1º, inciso III², como um fundamento da República. A preservação da intimidade, da honra e da imagem advém logo após, no artigo 5º, inciso X³, da mesma forma que a garantia à saúde (artigos 194/196), da integridade pessoal (artigo 199, parágrafo 4º) e da liberdade de pensamento (art. 205), sendo de suma importância para o registro da diferença, a garantia do art. 200, VIII⁴, CF/1988 ao meio ambiente, nele compreendido o do trabalho, sendo, igualmente, compreendidos os fundamentos sociais (RODRIGUES PINTO, 2013, p.792).

Além disso, em sede de Direito Constitucional de processo, a defesa da dignidade humana adquiriu amparo na instauração de inquérito civil público e em promover ação civil pública concedida ao Ministério Público

²Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)III - a dignidade da pessoa humana.

³Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

⁴Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

em face de suas funções institucionais, similarmente, havendo também a fundamentação na lei complementar n.73 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que autoriza em seu artigo 6º o uso dos dois instrumentos citados na efetiva garantia dos interesses individuais indisponíveis, homogêneos, difusos e coletivos (RODRIGUES PINTO, 2013, p.793).

Diante do exposto, existe um paradoxo face à colisão dos direitos da liberdade de expressão e a ofensa à honra e à imagem. Em sabedoria popular, “o direito de alguém termina onde começa o do outro”. Os limites citados deverão ser determinados por lei, que, de fato, se faz presente no artigo 5º, inciso II da Constituição Federal de 1988: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, trazendo à tona que o indivíduo tem o direito de fazer tudo aquilo que não prejudique outrem, levando a concluir que os direitos e liberdades não são absolutos nem ilimitados (ROMITA, 2015, p.1071).

Na maioria das situações em que está em causa o direito de alguém, podendo confrontar esse direito com o de outrem, não se pode proteger incondicionalmente um deles sem tornar o outro inoperante, ou seja, deve-se falar em direitos fundamentais não absolutos, mas relativos, no sentido de que a tutela deles encontra, de certa forma, um limite superável na tutela de um direito igualmente fundamental, mas concorrente, sendo necessário que os significados do texto sejam filtrados pela interpretação, afastando as incertezas inerentes da leitura do texto, esclarecendo as obscuridades contidas (NORBERTO BOBBIO APUD ROMITA, 2015, p. 1070).

Por conseguinte, em face das controvérsias citadas, a Constituição da República, dispõe sobre a Liberdade de expressão e direito a livre manifestação de pensamento, em seus artigos 5º, inciso IV⁵ e artigo 220⁶, *caput*, respectivamente. Por fim, o Direito à honra e à imagem está presente no inciso X do já citado artigo 5º, e são invioláveis a honra e a imagem das pessoas, sendo as duas características um atributo da personalidade, aproximando-se da reputação. De acordo com o autor já aludido, a solução para o conflito dos direitos fundamentais expostos é a aplicação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade (ROMITA, 2015, p.1071).

À vista disso, para a aplicação da razoabilidade, é necessário afastar a lógica formal para a resolução do problema, sendo uma solução jurídica razoável quando aceitável, nos limites do racional. Enquanto a proporcionali-

⁵Art. 5º (...) IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

⁶Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

dade não se restringe ao razoável das restrições estabelecidas em lei, aplica-se o princípio da proibição dos excessos, sendo as restrições aplicadas na justa medida, utilizando-se a adequação da medida ao fim almejado: a necessidade da restrição para garantir a efetividade do direito e a proporcionalidade para permitir a ponderação entre o peso da restrição e o resultado pretendido (CANOTILHO, APUD, ROMITA, 2015, p.1079).

O conflito dos direitos fundamentais é solucionado mediante a determinação da prevalência de um em face do outro, ou seja, o conflito entre regras jurídicas se resolve no plano da validade, de forma que uma das regras será considerada inválida. A solução dos conflitos se dá por critérios de cronologia ou de especificidade (ROMITA, 2015, p.1080).

Por conseguinte, a solução de conflitos em direitos fundamentais é solucionada de forma diversa, ou seja, que um deles deve ceder perante o outro. Mas isso não significa que o direito afastado seja declarado inválido. Diante do caso concreto, um dos direitos prevalece sobre o outro, por exemplo, em relação ao assédio moral, o direito à imagem e honra prevalece em relação ao direito da liberdade de expressão, sopesando os direitos que, de forma abstrata, tem a mesma hierarquia, e um deles passa a possuir maior peso no caso concreto (ROMITA, 2015, p.1080).

Por fim, cabe ao intérprete avaliar as razões a favor de um e de outro, encontrando o ponto de equilíbrio entre ambos para o caso em realidade. É necessária a análise das características do fato, a escolha de qual dos direitos seja mais digno de proteção, evitando-se o subjetivismo, escolhendo-se, no caso concreto e em terceiro lugar, as técnicas de ponderação que não dão respostas para mais ou menos, ou seja, o valor ou bem jurídico sacrificado ocorra, unicamente, na medida necessária para dar efetividade àquele ao qual foi dada a prioridade, e o valor básico e principal será o respeito à dignidade da pessoa humana (ROMITA, 2015, p.1081).

À vista disso, o fato de o assédio moral no trabalho ser tão antigo quanto o próprio trabalho, em que o potencial danoso atingiu a concepção de direitos fundamentais, tornou o Direito do trabalho pioneiro em medidas de combate preventivo, de qualificação dos respectivos ambientes, combate repressivo e/ou indenização de danos morais e/ou materiais advindos da prática abusiva (RODRIGUES PINTO, 2013, p.789).

4 Assédio moral na Administração Pública

O tema tem uma especificidade em comparação à esfera particular, principalmente no que diz respeito ao regime estatutário. As empresas

privadas apresentam a busca pela crescente produtividade e lucratividade diante dos mercados competitivos. Em contraposição, o poder público não se insere nesse contexto, uma vez que as atividades desenvolvidas são para suprir as necessidades e interesses coletivos. Em vista disso, não é objetivo o lucro. O que é verificado na administração pública é apenas o pleiteio pelo poder, com seus excessos.

Além desse fato, é manifesto que a figura do servidor público, em exercício de função, expõe-se a práticas de condutas ilegais e evitadas de delitos, como, por exemplo, desvio de verbas públicas, corrupção, dentre outros atos de improbidade administrativa, enumerados na conhecida Lei de Improbidade Administrativa nº 8429/92, em seus artigos 9, 10 e 11.

Por consequência, quando o servidor distinto e honesto, que não se inclui na participação dessas práticas delituosas ou denuncia as irregularidades existentes no serviço público, torna-se malquisto pelos colegas desonestos, torna-se o assédio moral uma ferramenta para afastar o “obstáculo” às condutas imorais e ilícitas.

Em vista da estabilidade que o servidor adquire, o estatutário não pode ser dispensado imediatamente, salvo esteja incurso nas hipóteses elencadas no artigo 41⁷, parágrafo 1º, I, II e III da Constituição Federal. Protege-o o supracitado texto constitucional da dispensa arbitrária do servidor, amparando-o. Contudo, o mesmo, ao ser submetido ao assédio, por não ser dispensado, torna-se vulnerável, diante da exposição, por longo período, à conduta desumana, vindo a adoecer por depressão e levado até ao suicídio.

Sob outra perspectiva, o assédio projetado nas repartições privadas poderá ser detido com uma maior facilidade, pois, diante do vínculo empregatício mais flexível, possibilita a evasão do trabalhador mais facilmente, por ato próprio ou da empresa. Esta situação, consequentemente, torna mais tolerantes os vestígios do assédio (HIRIGOYEN, 2014, p.71).

Convém destacar que os empregados celetistas, quando são expostos a algumas situações salvaguardadas em legislação, podem promover petição trabalhista e requererem a rescisão indireta do instrumento contratual trabalhista, garantindo-lhes, por lei, a indenização por conta da citada

⁷ Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

rescisão, com fundamentação no artigo 483 da Consolidação das Leis do Trabalho- CLT⁸.

Evidenciam-se as alíneas “a”, “b”, “e” e “g” do mencionado texto de lei que traz situações específicas, as quais, de forma continuada, definem o assédio moral. Isto posto, se comprovadas às ações danosas do empregador, libertar-se-á o empregado da situação maléfica. Em contrapartida, os argumentos supracitados não se aplicam aos trabalhadores estatutários.

4.1 Assédio moral

O artigo em questão retrata a realidade do fenômeno “assédio moral” no nosso ordenamento pátrio, apesar da lacuna legal do assunto específico. Por conseguinte, o tema abordado tem alcance na administração pública, sendo imprescindível para o aprofundamento do conteúdo “assédio moral no serviço público”, para adentrar no tema em sua especificidade. À vista disso, serão apresentados conceitos relativos ao fenômeno que motiva esta temática, apresentando suas características, definições e as diversas espécies que o compõem.

O assédio moral é a utilização das ciências lógica e retórica, através da linguagem, que tem por finalidade isolar e segregar uma pessoa, grupo de indivíduos ou até um povo. Ao reduzir esse conceito para o campo trabalhista, pode-se dizer que é a exposição do empregado, seja por superiores ou colegas, as situações humilhantes ou constrangedoras de forma repetitiva ou prolongada (RODRIGUES PINTO, 2013, p.788).

Quanto nos limites etimológicos, de acordo com Messias da Silva (2015), foi adotado no Brasil o termo “assédio moral”, contudo, em outros países no mundo, este possui outras denominações adiante expostas: *harcèlement moral* (assédio moral), na França; *bullying* (tiranizar), na Inglaterra; *mobbing* (molestar), nos Estados Unidos, *psicoterror laboral*, *acoso moral* (psicoterror laboral, assédio moral), na Espanha. As diferentes denominações globais se reúnem em uma única atitude social e trabalhista que, de forma brilhante, é conceituado por HIRIGOYEN:

⁸Art. 483 - O empregado poderá considerar rescindido o contrato e pleitear a devida indenização quando: a) forem exigidos serviços superiores às suas forças, defesos por lei, contrários aos bons costumes, ou alheios ao contrato; b) for tratado pelo empregador ou por seus superiores hierárquicos com rigor excessivos; às suas forças, defesos por lei, contrários aos bons costumes, ou alheios ao contrato; (...) e) praticar o empregador ou seus prepostos, contra ele ou pessoas de sua família, ato lesivo da honra e boa fama; (...)g) o empregador reduzir o seu trabalho, sendo este por peça ou tarefa, de forma a afetar sensivelmente a importância dos salários.

[...] o assédio moral no trabalho é definido como qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho (HIRIGOYEN, 2014, p.65).

De forma a detalhar o conceito acima exposto, faz-se necessária a definição separada do termo “assédio moral”, o que Silva (2013) o faz: o sentido do verbo *assediar* que significaria perseguir, hostilizar, importunar, molestar e o adjetivo *moral*, que abrange um contexto ético (ausência) e a causa aos sentimentos de humilhação e degradação do assediado, gerando, no mesmo, o stress, trauma e depressão, sendo, por vezes, necessário que a vítima se utilize de tratamentos psiquiátricos. Diante do exposto, em relação ao conceito abordado, faz-se necessária a revisão das aplicações do termo como está infra mencionado:

(...) constata-se o uso inadequado do termo para reforçar pedidos em reclamações trabalhistas, como se qualquer cara feia de chefe ou rodízio de empregados fosse passível de ser considerado assédio moral. Não quer dizer que isso não possa significar parte de uma série de atitudes configuradoras de um conjunto que compõe a figura do assédio. Vale destacar que essas atitudes de formas isoladas não configuram assédio moral (BARRETO, 2013, p.304).

Deste modo, para que seja caracterizado o assédio moral é de suma importância que as atitudes danosas sejam de forma repetida, estabelecendo a necessária reflexão sobre o uso do termo, de forma a evitar a banalização do referido e estabelecendo a importância do instituto na prática jurídica.

Da mesma forma, é caracterizado o fenômeno por Guedes (2008), quando afirma que se trata de atitudes humilhantes, repetidas, com ausência de propósito, sem sentido, contudo com uma frequência considerável, que vem representada de desprezo e indiferença, através de tratamentos vexatórios, gestos obscenos, palavras imorais, provocando o isolamento e a degradação emocional, psíquica e existencial do atingido. A autora Hirigoyen também esclarece a forma de agir do agressor, ao empregar o terror psicológico para seus objetivos:

Para manter o poder e controlar o outro, utilizam-se manobras aparentemente sem importância, que vão se tornando cada vez mais violentas se o empregado resiste a elas. Em um primeiro momento, busca-se retirar dele todo e qualquer senso crítico, até que ele não saiba mais quem está errado e quem tem razão. Ele é estressado, crivado de críticas e censuras, vigiado, cronometrado, para que se sinta seguidamente sem saber de que modo agir; sobretudo não se lhe diz nada que possa permiti-lhe compreender o que aconteça (HIRIGOYEN, 2014, p. 76).

As atitudes levam a confusão da vítima, fazendo com que seja retirado seu senso crítico de forma que não reconhece o certo e o errado, inserindo-se numa situação de enclausuramento em suas angústias e confusão mental.

Diante do exposto, são notórias as consequências dessas atitudes reiteradas na dignidade da pessoa humana, na privacidade, não excluindo se também a saúde psíquica e física, que podem acarretar consequências, mesmo após findado o assédio. Isto posto, é de suma importância a especificação das diversas espécies desse instituto para aprofundamento do tema em questão.

A jurista Lora (2013, p.288) expõe os tipos de assédio moral no trabalho: o descendente, que é o praticado pelo superior hierárquico, constituindo a forma mais comum; em contrapartida, o assédio vertical ascendente se verifica quando os próprios empregados assediam o superior hierárquico. Este tipo é considerado raro, podendo acontecer em grupos de pessoas mais velhas, sendo chefiados por superiores mais jovens, na intenção de afastar o superior; na sequência da apresentação da tipologia, a mesma autora apresenta o assédio estratégico, que é aquele idealizado para afastar pessoas de seus quadros para reduzir despesas ou incorporar outras pessoas mais aptas; em seguida, cita o assédio organizacional, que é equivalente a uma “técnica gerencial” na qual os empregados são levados ao limítrofe de sua capacidade produtiva por motivos de ameaças, que desencadeiam a humilhação e a ridicularização até a despedida.

Para complementar as modalidades do instituto, tem-se o assédio horizontal, apresentado por Guedes (2008), como a perseguição utilizada pelos colegas de trabalho, tendo como principais causas a competição, a preferência pessoal do chefe, inveja, preconceito racial, xenofobia, questões políticas ou religiosas, a intolerância por opções sexuais, ou apenas por conta da vítima ser diferente. Essa classe pode acontecer de forma individual ou coletiva. Apresenta o exemplo dos nativos do Norte/Nordeste ao se deslocarem para o Sudeste, onde se deparam com situações humilhantes em face do racismo e xenofobia.

Não obstante a importância do tema principal relatado, “assédio moral”, são de suma importância as elucidações acerca da Administração Pública, seus agentes e a relação de trabalho, de forma a compor o tema em apreço: assédio moral na administração pública e a responsabilidade fundamentada na improbidade administrativa.

4.2 Administração Pública

O conceito de Administração Pública é relevante para esclarecer o tema em questão, o qual foi definido por Carvalho Filho (2014, p. 11-12): o sentido objetivo, pois, da expressão - que aqui deve ser grafada com iniciais minúsculas - consiste na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando a função administrativa.

Trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, por prestação de serviços públicos, em sua organização interna, ou intervenção no campo privado, de forma restritiva (poder de polícia). A expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Leva-se em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. A diferença entre os dois sentidos está na expressão (conter iniciais maiúsculas): Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2014, p.12).

Entende-se que, no sentido objetivo, a referência é a função exercida pelo Estado, alude-se a atividade propriamente dita; enquanto, no sentido subjetivo, elucida-se sobre os sujeitos que exercem a atividade, tais quais o Estado, os órgãos e seus agentes. O Estado / Sujeito se divide em Administração Pública Direta e Indireta, sendo a forma Direta ou centralizada o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, sendo atribuída a competência de forma centralizada, em suas atividades administrativas, ou seja, a Administração Pública é a executora do serviço público, tais quais, a União, Estados e Municípios (CARVALHO FILHO, 2014, p.459-463).

Em sentido oposto, a Administração indireta ou descentralizada é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, tem como objetivo o desempenho das atividades administrativas de forma descentralizada (CARVALHO FILHO, 2014, p. 459-463).

Contudo, o jurista Mello (2014, p.160) considera uma observação relativa a certas pessoas exteriores à Administração indireta, mas que prestam ao Estado uma atuação qualificada na órbita social. São as entidades paraestatais, sujeitos não estatais, ou seja, de direito privado, que desempenham atividades que o Estado poderia desempenhar, não exclusiva.

Diante do exposto, faz-se necessário desenvolver distinções acerca das pessoas, de prima os agentes públicos. Para conceituar o termo do presente capítulo, faz-se necessário citar a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito na Administração Pública, definindo o termo em seu art. 2º⁹.

O termo dispõe de uma classificação exposta pela doutrinadora Di Pietro (2014, p.595) que diferencia as pessoas físicas que prestam serviços no âmbito público, como sendo, agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.

O primeiro ente, agentes políticos, pertence, para Celso Antônio Bandeira de Mello, aos titulares dos cargos estruturais, a organização política do país, ou seja, integrantes do arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder, em rol exemplificativo, o Presidente da República, os Governadores, dentre outros (MELLO, 2012, p.251-252).

Na sequência, os servidores públicos, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e as entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos. Estão aí abrangidos os servidores estatutários, os empregados públicos que fazem parte do regime celetista de contratação e os servidores temporários contratados por tempo determinado para atender às necessidades temporárias de serviço público (MELLO, 2012, p.251-252).

Em continuidade, os militares também fazem parte desse grupo, o qual abrange as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), de acordo com o art. 142, caput, e § 3º, da Carta Magna, e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios (art. 42, Constituição Federal), sendo sujeitos a regime jurídico próprio com vínculo estatutário (DI PIETRO, 2012, p.604).

E por fim, os particulares. Nesta categoria, estão as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração, como por exemplo, empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os exercentes de serviços notariais e de registro com fundamentação no art. 236 da Constituição, os leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos (DI PIETRO, 2012, p.604).

Outra forma é mediante requisição, nomeação ou designação para o exercício de funções públicas relevantes; dá-se exemplo com os jura-

⁹Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

dos, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os integrantes de comissões, grupos de trabalho, dentre outros (DI PIETRO, 2012, p.604).

5 Tratamento jurídico

O Estado é dotado de obrigações na sociedade, dentre elas, a responsabilidade civil, sendo-lhe imposta a indenização por danos causados a terceiros em face das atividades estatais desenvolvidas. Essas são desenvolvidas através de seus órgãos e entes englobados num sistema complexo, incluindo os componentes humanos que estão representados pelas pessoas físicas: agentes, servidores, funcionários, prepostos, dentre outros, aos quais são imputadas competências e habilidades para atuar em seus ofícios; por conseguinte, estas ações representam também atos do ente público.

Complementando o raciocínio, conforme CAHALI (2007, p.15): “Ora, por uma contingência natural, as pessoas, assim investidas da função de tornar concreta a atividade do Estado, podem, eventualmente, provocar dano no patrimônio de terceiros”.

À vista disso, é notório constatar que toda conduta que causar dano a outrem resulta no dever de reparar que, na maioria das vezes, é refletido na punição de indenizar em quantia pecuniária. Além disso, Pamplona Filho e Gagliano (2013) apresentam elementos alusivos à responsabilidade civil: conduta humana, dano e o nexo causal.

De acordo com os doutrinadores, a conduta humana seria a ação voluntária (ou omissão) do homem que resulta no dano ou prejuízo; não se aplicam, portanto, os fatos da natureza que não geram responsabilidade civil. O segundo elemento listado é o dano, sendo indispensável para a configuração da responsabilidade civil, pois, sem o mesmo, não haveria a obrigação de indenizar a responsabilidade.

O último elemento, tão importante quanto os demais, é o nexo causal que consiste na ligação entre o fato ilícito e o dano por ele produzido. Associando o resultado danoso, aproxima-se à conduta do agente ao dano. Por consequência, é imprescindível expor, a seguir, a responsabilidade do Estado para avançar no tema em estudo. Seria injusto, diante do exposto, por ser o Estado mais poderoso em relação ao indivíduo, teria, portanto, que assumir o risco natural inerente a suas numerosas atividades, acarretando riscos maiores, surgindo dessa forma a Teoria do Risco Administrativo (PAMPLONA FILHO e GAGLIANO, 2013).

Existem três pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: a ocorrência do fato administrativo, considerado como forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público. Mesmo que o agente estatal atue aquém de suas funções, o fato é tido como administrativo, no mínimo, pela má escolha do agente (*culpa in eligendo*) ou pela má fiscalização de sua conduta (*culpa in vigilando*) (CARVALHO FILHO, 2014, p. 605); O segundo pressuposto considerado pelo autor é o dano; por consequência, não há responsabilidade civil sem que a conduta tenha resultado em um dano, Independente de sua natureza, sendo indenizável tanto o dano patrimonial como o dano moral. Imprescindível é a comprovação de que a atividade estatal causou-lhe prejuízo; e, por último, o autor considera o nexos causal entre o fato administrativo e o dano, que constitui um importante pressuposto, isto é, a vítima concerne demonstrar que o prejuízo sofrido foi oriundo da conduta estatal, não relevante se por dolo ou culpa, não podendo ser responsabilizado o Estado por todos os danos sofridos pelos indivíduos, principalmente em decorrência de fato de terceiro ou de ação da própria vítima (CARVALHO FILHO, 2014, p. 605).

No caso do lesado ter agido em conjunto com o ato estatal, a indenização devida pelo Estado sofrerá redução proporcional à extensão da conduta do lesado que também contribuiu para o resultado danoso. Outro excludente de responsabilidade, tão importante quanto, são os fatos imprevisíveis, denominados pelos estudiosos de “força maior” e “caso fortuito”. Exclui-se também a responsabilidade do Estado no caso da ocorrência desses fatos do acaso, não se aplicando, por conseguinte, fato imputável ao Estado, nem cometido por agente público (CARVALHO FILHO, 2014, p.617).

No caso da teoria do risco integral, o reconhecimento da responsabilidade civil despreza qualquer excludente de responsabilidade, sendo adotada por ordenamento jurídico brasileiro, nas hipóteses de danos nucleares e danos ambientais, conforme os artigos 21, XXIII, alínea d)¹⁰ e 225¹¹, ambos presentes na Constituição Federal da República, sendo obrigatória a reparação, mesmo que haja culpa da vítima, apresentando - se o Estado como Segurador Universal (GAGLIANO, PAMPLONA FILHO, 2013).

¹⁰ Art. 21. Compete à União (...) XXIII (...) d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa.

¹¹ Art. 225. (...) § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

5.1 Responsabilidade civil do Estado face ao assédio moral

Após considerações acerca da responsabilidade civil do Estado e do assédio moral na esfera pública, subsiste a necessidade de iniciar estudos sobre o objeto principal do trabalho exposto, o qual será a responsabilidade civil do Estado em face dos danos causados no assédio moral. Dessa forma, a Carta Magna, em seu artigo 37, parágrafo 6º, dispõe que

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá (...), ao seguinte:

§ 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.

O recorte constitucional acima discorre que o arbítrio do Estado se associa diretamente aos atos dos seus agentes, tendo em vista que o primeiro se manifesta através do segundo. Por conta disso, as atitudes do agente, no momento do exercício da função pública, são consequentemente o que o Estado realiza, ou seja, no caso da ocorrência da prática de assédio moral por parte de um agente público, em suas relações de trabalho, haverá a imputação da administração pública, a qual será responsabilizada de forma objetiva.

À vista disso, será utilizada a teoria da responsabilidade objetiva na possibilidade de punir o assédio moral; contudo, para haver compatibilidade entre a conduta e a responsabilidade mencionada, nota-se imprescindível o preenchimento de dois pressupostos essenciais: o acontecimento do fato administrativo que, de acordo com esse caso, entende-se por qualquer forma de conduta praticada pelo agente público configurada de assédio moral; e a existência do dano suportado pela vítima do mal danoso, sendo o dano de característica patrimonial ou moral.

Entretanto, não é necessário apenas que haja a verificação da responsabilidade do Estado. É imprescindível também que a vítima intente ação ordinária de reparação contra a Administração Pública, com o intuito de satisfazer seu direito de reparar o dano, em prazo não superior a cinco anos; caso contrário, estará prescrito o direito, com fulcro no artigo 1º do decreto lei 20.910/1932¹².

¹² Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Na esfera processual, encontra-se divergência doutrinária e jurisprudencial relativo ao polo passivo da citada demanda. Por um lado, existe corrente doutrinária majoritária que defende o direito de ação contra o Estado e o agente público, sendo os dois responsáveis solidários. Uma outra opção é de responsabilizar apenas o Estado, não sendo admissível a inclusão do servidor na demanda, respondendo apenas na esfera administrativa (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, 2014).

A terceira e última corrente de entendimento na doutrina é a de que a vítima escolherá qual parte arcará com o processo, ou seja, o agente público poderá ser escolhido como parte, nesse caso deverá ser comprovado o dolo ou culpa do mesmo. A outra opção é escolher o Estado, nessa hipótese a responsabilidade é objetiva (Gagliano e Pamplona Filho, 2014). Em contrapartida, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é contrário ao seguimento majoritário da doutrina:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento (STF- RE 327904 SP, Relator: CARLOS BRITTO, Data de julgamento: 15/08/2006, Primeira Turma, Data de julgamento: 15/08/2006, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENT VOL-02246-03 PP-00454RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78)¹³.

¹³ Jurisprudência Disponível em: < <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759916/recursoextraordinario-re-327904-sp>>.

No julgado supracitado, a vítima poderá mover ação de reparação civil, apenas contra o Estado, trazendo a dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando a ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público ou privado que preste serviço público, ou de direito privado, sendo praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido; a segunda garantia, em prol do servidor assediador, que somente responde, administrativa e civilmente, perante a pessoa jurídica a qual se vincular.

5.2 A responsabilidade do ofensor

Após detalhamento da responsabilidade do Estado, é imprescindível adentrar na responsabilidade do ofensor, de forma mais específica, sendo imprescindível citar a Lei 8.112/1990, em seu artigo 121º e 122º, § 2º¹⁴, o qual ampara a responsabilidade do agente público em seus atos administrativos.

Diante do exposto, o agente público responderá, nas esferas cível, penal e administrativa, por ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, de que resultem prejuízos a terceiros, nos poderes legislativo, executivo e judiciário, não apenas no executivo.

Além dessas possibilidades já supracitadas, é de suma importância considerar um viés na fundamentação jurídica para embasar a punição do Ato de Assédio Moral. O presente estudo fomenta o amparo na improbidade administrativa através da Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, na qualidade de uma alternativa para punir o agressor público, aplicando-se o instituto como um viés para suprir a lacuna legal específica que verse sobre a sanção no âmbito público contra a prática do assédio moral.

Diante do exposto, o agente infrator poderá vir a ser penalizado na esfera administrativa, uma vez que, suas condutas incorrem em atos de improbidade administrativa, posto que sua conduta é contrária aos princípios constitucionais da Administração Pública, especificamente os princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, conforme insufla o *caput* do artigo 11 da Lei 8.429/1992¹⁵, que versa sobre improbidade administrativa.

¹⁴ Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros (...). § 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

¹⁵ 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 (...).

Para esclarecimentos, com relação ao texto, faz-se imperioso elucidar o princípio da legalidade que explicita a subordinação da atividade administrativa à lei e surge como decorrência natural da indisponibilidade do interesse público, noção, esta que, conforme foi visto, informa o caráter da relação de administração.

Em relação ao da impessoalidade, expõe suas convicções o mesmo autor citado acima: a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou lesivas. 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, aplicando-se perfeitamente esse princípio ao tema abordado (MELO, 2013, p.115).

O princípio da moralidade, na sequência, defende que a administração, juntamente com seus agentes, deverá atuar conforme os princípios éticos. E sua violação enseja a própria transgressão do Direito, caracterizando ilicitude que condiciona a conduta eivada de vício de invalidade (MELO, 2013, p.120).

Por último, o da eficiência, que também diz respeito ao tema abordado, seria o direito fundamental à boa administração, desenvolvendo a atividade administrativa de feito mais congruente, oportuno e adequado aos fins a serem alcançados, devido à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto (MELO, 2013, p.123).

Isto posto, na prática de assédio moral no serviço público, o agente infringe todos os princípios elencados acima, de maneira que, ao perseguir o servidor vitimado, age a estorvar e discriminar, contrariando o ordenamento jurídico brasileiro, tendo como consequência a ineficiência do serviço ministrado pela vítima. Ainda conforme a responsabilização por ato de improbidade, com o propósito de demonstrar através de julgado do Superior Tribunal de Justiça, segue apreciação de recurso especial na esfera administrativa pelo órgão em comento:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429 /1992. ENQUADRAMENTO. CONDOTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios

da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429 /1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido (STJ - Resp.: 1286466 RS 2011/0058560-5, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/09/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/09/2013)¹⁶.

Confirma a jurisprudência acima exposta a aplicabilidade do artigo 11 da lei de improbidade, bem como, do instituto da improbidade administrativa como embasamento ao processo contra o assédio moral na esfera pública, em seus três poderes, executivo, judiciário e legislativo, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.

Ademais, não existe em legislação nacional qualquer permissão que estimule a realização desses atos, dado que, ao agente público, apenas é consentido realizar o que está previsto em lei, tornando-se o ato fadado à ilicitude. Se, do contrário, somente é imputado ao cidadão fazer algo diante de lei que ordene, isto posto, o ato de assédio não é autorizado por lei, sendo vedada a discriminação pela carta magna¹⁷.

Portanto, está caracterizada a improbidade administrativa do agente que se utiliza da prática do assédio moral no âmbito público. Em face de seus atos ilícitos, responderá processo administrativo disciplinar o qual, ao comprovar sua conduta ímproba, levará a penas graves, tais quais, exoneração da função pública, impedimento de contratar com o poder público ou

¹⁶Jurisprudência Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24200959/recurso-especialresp-1286466-rs-2011-0058560-5-st>>.

¹⁷Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (...)IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

perceber benefícios ou incentivos fiscais ou de crédito, direta ou indiretamente, dentre outras penalidades previstas no artigo 12, inciso III da lei 8429/1992¹⁸.

Na esfera municipal, existe jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, de forma a contextualizar o tema numa realidade local:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Assédio moral. Prefeito do Município de Analândia e suas irmãs acusados de perseguir, humilhar e transferir servidores da Administração por serem opositores políticos. Condenação do Município na Justiça do Trabalho por assédio moral praticado contra os funcionários. Competência da Justiça Comum. Apuração das condutas praticadas enquanto agentes públicos. Preliminar rejeitada. Agravo retido reiterado. Conhecimento. Ausência de cerceamento de defesa. Recurso rejeitado. Desvio de finalidade. Atuação do Prefeito em desacordo com a moralidade, a legalidade, a impessoalidade e o interesse público. Conjunto probatório seguro. Violação de princípios constitucionais relativos à Administração Pública. Improbidade administrativa caracterizada. Lesão ao erário. Necessidade de recomposição do patrimônio público, no exato valor despendido. Todavia, a conduta das requeridas, suas irmãs, não foi devidamente individualizada. Sentença de procedência parcialmente reformada para excluir as rés da condenação e determinar a apuração na fase executória da exata quantia monetária a ser ressarcida. Agravo retido desprovido e recurso de apelação parcialmente provido (TJ-SP - APL: 00015682720138260283 SP 0001568-27.2013.8.26.0283, Relator: Marcelo Semer, Data de Julgamento: 25/05/2015, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/05/2015)¹⁹.

O fato narrado traz constatação de assédio moral por parte do prefeito do município de Analândia/SP e suas irmãs, por perseguirem, humilharem e transferirem servidores da administração por serem opositores políticos,

¹⁸Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...) III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

¹⁹Jurisprudência Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/192204743/apelacao-apl-15682720138260283-sp-0001568-2720138260283>>.

caracterizando mais um exemplo fático de improbidade administrativa, lesão ao erário, necessidade de recomposição do patrimônio público e por consequência a condenação dos seus agentes a ressarcir o erário público. A seguir, mais um julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, diante da condenação do ato ilícito por violação à probidade administrativa:

Embargos declaratórios. Inocorrência de omissão, contradição ou obscuridade. Falta dos requisitos legais do artigo 535 do Código de Processo Civil. II - Embargos infringentes. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Assédio moral. Ocorrência. O assédio moral está vinculado ao abuso ou desvio de poder de autoridade superior ou de empregador para expor o empregado ou servidor em nítida e repetida exposição ao ridículo, objetivando humilhá-lo ou vexá-lo no exercício de suas atribuições funcionais. A exoneração de função de confiança, as remoções para lugares de difícil acesso e o isolamento da funcionária em sala insalubre e degradante, correligiosa de grupo político opositor ao do Prefeito, configuram o assédio moral. III - O agente atentou contra os princípios retores da Administração Pública e em especial violentou a regra matriz da legalidade, moralidade e finalidade. Foi conveniente com os desmandos do alcaide, ora agindo ativamente para cumprir ordens ilegais ora se omitindo quando deveria fiscalizar a prestação de serviços da servidora, sua subordinada. IV - Embargos rejeitados."(TJ-SP - ED: 9137531682006826 SP 9137531-68.2006.8.26.0000, Relator: Guerrieri Rezende, Data de Julgamento: 18/12/2012, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/01/2013)²⁰.

O caso em comento, também teve escopo em detrimento de oposição política ao prefeito da cidade em que a vítima é lotada. O assediador expôs a vítima a situações humilhantes e vexatórias durante seu exercício funcional, violando mais uma vez os princípios da Administração Pública. Diante de todo o exposto, sobre as consequências pertinentes ao tema, é inegável que a prática do assédio moral traz consequências ao agente público que realizou o ato.

Ao gerar o transtorno em questão, o agressor também responderá na esfera civil pelos danos causados, em face de ação regressiva interposta pelo Estado, para que seja ressarcido dos valores remunerados com o objetivo de

²⁰Jurisprudência Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23010279/embargos-dedeclaracao-ed-9137531682006826-sp-9137531-6820068260000-tjsp>>.

reparar o dano sofrido pela conduta nociva do agente, sendo demonstrado na Carta Magna, em seu Art. 37º, § 6º, já citado anteriormente. Dessa forma, garante-se o direito de ação de regresso por parte da Administração Pública, para reaver a quantia indenizada à vítima, contra o agente causador do dano.

6 Considerações finais

O trabalho científico desenvolvido acima teve por escopo analisar o assédio moral nas relações de trabalho, especificamente no serviço público, em face das características singulares da Administração Pública, desenvolvendo o embasamento da condenação do ato ilícito através do instituto improbidade administrativa, apresentando jurisprudências e leis que enraízam esse fundamento.

Em primeiro lugar, foi feita uma exposição da teoria geral dos direitos fundamentais, no intuito de proteger a dignidade da pessoa humana, que é constantemente é prejudicada no instituto estudado. Especificamente à discussão, foi imprescindível abordar a violação dos direitos fundamentais da personalidade pelo ato de assédio moral no âmbito laboral.

Notório se faz citar os preceitos fundamentais que se adequam à situação estudada: dignidade humana, preservação da intimidade, da honra, da imagem, da integridade pessoal e a liberdade de expressão.

Em virtude da peculiaridade do tema, que abrange apenas o assédio moral na esfera pública, de forma a especificar os diversos atores do cenário do tema na administração pública, posteriormente, é relatada a realidade do ilícito moral, através de conceitos, suas consequências, características e os reflexos na vítima e seu ambiente de trabalho, tornando-se necessário também expor as definições e características da Administração Pública com a finalidade de tornar compreensível o tema em comento.

Após as considerações propedêuticas, em caracterizar o assédio moral no âmbito público, tem-se a consequência do dever de ser reparado o dano causado pelo ato ilícito, através da ação ordinária de reparação, em que a Administração Pública figura em polo passivo, diante da visível responsabilidade objetiva em face dos danos promovidos pelos seus agentes. Após sua comprovação e condenação, a vítima receberá valor pecuniário a título de indenização referente ao dano sofrido.

O Estado poderá buscar o ressarcimento ao erário, através de ação de regresso contra o assediador, sendo presente essa garantia na Carta Magna. No intuito de fundamentar possíveis condenações, torna-se notória a presença da improbidade administrativa nas situações de assédio moral, tornando a

condenação pertinente de forma judicial, através do alicerce nos princípios, lei de improbidade e jurisprudências citadas no decorrer do aludido texto, ensejando a responsabilização jurídica do assédio moral na esfera pública e sua posterior indenização pelos danos causados.

As impunidades visíveis desses atos motivaram o despertar do tema para uma realidade latente tanto na esfera municipal, estadual, quanto na federal, na produção de um texto com escassos e relevantes julgados, contribuindo para a informação e exteriorização da temática tão comum e, ao mesmo tempo, repleta de disfarces dissimulados na sociedade, seja por medo da vítima ou mesmo por dificuldades probatórias dos fatos ilícitos.

Alude-se que atividade profissional é um dos pilares da sociedade, bem como em suas relações interpessoais. O homem mantém seu sustento de forma a suprir suas necessidades primárias, além da conveniência em sentir-se útil, competente e valorizado perante a sociedade através do desenvolvimento de suas atividades trabalhistas. Nesse desígnio, deverá ser o mais agradável e salutar possível, para que o indivíduo possa cumprir seu papel na sociedade.

Referências

BARRETO, M.A.A. Assédio processual entendido como ramo do assédio moral: seu conceito atual e a necessária problematização. *Revista LTR, Legislação do trabalho*, São Paulo, n.3, p.304-312, mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____. *Decreto-Lei nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932*. Regula a prescrição quinquenal. *Lex: Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a consolidação das leis do trabalho. *Lex: Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____. *Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o Regimento Jurídico dos Servidores Cíveis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. *Lex: Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____. *Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Lex: Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel*. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1286466*. Relator(a): Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 18 de setembro de 2013. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24200959/recurso-especial-resp-1286466-rs-2011-0058560-5-stj>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário*. Nº 327904 SP. Relator(a): Carlos Britto, 15 de agosto de 2006. Disponível em:< <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759916/recurso-extraordinario-re-327904-sp>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Embargos de Declaração* nº 9137531682006826. Relator(a): Guerrieri Rezende. São Paulo, SP, 18 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23010279/embargos-de-declaracao-ed9137531682006826-sp-9137531-6820068260000-tjsp>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Apelação* nº 00015682720138260283. Relator (a): Marcelo Semer. São Paulo, SP, 18 de dezembro de 2012. Disponível em:< <http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/192204743/apelacao-apl-15682720138260283-sp-0001568-2720138260283> >. Acesso em: 30 abr. 2016.

BRUST, Sophia Almeida Peixoto. *Responsabilidade do Estado frente ao assédio moral no serviço público*. Trabalho de conclusão do Curso de Direito da Faculdade Ruy Barbosa. Orientado pelo M.M. Guilherme Levien Grillo, jun.2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas,2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GAGLIANO, Pablo Stoze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUEDES, Marcia Novaes. *Terror psicológico no trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTR, 2008.

HIRIGOYEN, Marie France. *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

LORA, I. M. B. Assédio moral no trabalho e a dificuldade da prova. *Revista. LTR, Legislação do trabalho*, São Paulo, n.3, p.286-292, mar. 2013.

MEIRELES, E. Eficácia dos direitos fundamentais nas relações contratuais: o dever de contratar os direitos fundamentais. *Revista. LTR, Legislação do trabalho*, São Paulo, n. 2, p.161-166, fev. 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PINTO, J.A.R. Contribuição do Direito do Trabalho para o combate ao assédio moral nas relações humanas. *Revista. LTR, Legislação do trabalho*, São Paulo, n.7, p.787-794, jul. 2013.

ROMITA, A.S. Colisão de direitos: Liberdade de expressão e ofensa à honra e à imagem. *Revista LTR, Legislação do trabalho*, São Paulo, n. 9, p.1070-1081, set. 2015.

SILVA, Leda Maria Messias da et al. *Assédio moral no ambiente de trabalho: uma proposta de criminalização*. Curitiba: J. M. Livraria Jurídica, 2013.