



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MÁRCIO DAMASCENO MELO**

**A NORMATIZAÇÃO DA PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NO  
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA NO  
ESTADO DA BAHIA**

Salvador

2016

**MÁRCIO DAMASCENO MELO**

**A NORMATIZAÇÃO DA PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NO  
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA NO  
ESTADO DA BAHIA**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. José Soares Neto

Salvador  
2016

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**MÁRCIO DAMASCENO MELO**

**A NORMATIZAÇÃO DA PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NO  
ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA NO  
ESTADO DA BAHIA**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2016

À  
dinda, Ana, pelo apoio e incentivo  
diários, presença marcante e  
indispensável durante toda essa  
caminhada.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me dado o dom da vida, abençoando-me com a determinação, perseverança e a serenidade para “lutar” durante todos esses anos.

À minha mãe, pelo apoio, incentivo e pelo amor incomensurável a mim dispensado.

À minha tia e madrinha, Ana, por todo amor, carinho e incentivo diários, sem os quais este momento não seria possível.

À professora Adriana Wizykowski, pelas orientações pertinentes ao Direito do Trabalho e pela dedicação dispensada na fase inicial desta obra.

À professora e amiga, Renata Fabiana, que, a despeito de suas atividades junto à Procuradoria Geral do Estado e a sua intensa vida social, não se furtou em me ajudar desde as etapas iniciais até a conclusão da presente obra.

Ao colega de trabalho e amigo, Marco Aurélio Alves, pela paciência e apoio nos ajustes finais, assim como pela compreensão no que tange às minhas ausências e saídas antecipadas do trabalho.

Ao Mestre José Neto, orientador do trabalho, pela dedicação e paciência, sobretudo pelas instruções sempre pertinentes, que muito contribuíram para a confecção desta obra.

Aos “The Nenderthals” – Cynthia, Fábio, Joberto, Luana, Mateus e Raissa – pela amizade sólida e sincera, evidenciada nos momentos de alegria e, principalmente, de dificuldade.

À todos os professores e colegas da Faculdade Baiana de Direito.

“Honeste vivere, neminem laedere, suum cuique tribuere”.

“Viver honestamente, não prejudicar ninguém, atribuir a cada um o que lhe pertence”.

## RESUMO

O presente trabalho trata sobre a normatização da prática do assédio moral no âmbito da administração pública direta no estado da Bahia. Em que pese a existência de alguns projetos de lei versando sobre a matéria, o estado da Bahia ainda não tem positivada a questão do assédio moral no serviço público. Ressalte-se que o estado vem se mantendo silente diante do crescente aumento de casos de assédio moral ocorridos no exercício da função pública. O trabalho está subdividido em 5 capítulos, onde são analisados desde o conceito e evolução histórica do assédio moral, suas características, espécies e consequências, bem como o assédio moral no serviço público à luz das previsões legais brasileiras e a discussão acerca da necessidade de normatização expressa do assédio moral no estado da Bahia.

**Palavras-chave:** assedio moral; serviço publico; Bahia; normatização

## **ABSTRACT**

This paper deals with the regulation of the practice of bullying within the public administration directly in the state of Bahia. Despite the existence of some bills dealing on the matter , the state of Bahia has not yet positively valued the issue of bullying in public service. It should be noted that the state has remained silent on the increasing number of cases of harassment during the year of civil service. The work is subdivided into 5 chapters , which are analyzed from the concept and historical evolution of bullying , its characteristics, species and consequences , as well as bullying in the public service in the light of the Brazilian legal provisions and the discussion about the need for regulation expressed the bullying in the state of Bahia.

**Keywords:** moral harassment; public service; Bahia; regulation

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART.	Artigo
CC	Código Civil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CF/88	Constituição Federal da República
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CP	Código Penal
DES.	Desembargador
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
SAEB	Secretaria de Administração do Estado da Bahia
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. DO ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO .....</b>	<b>14</b>
2.1 CONCEITO .....	14
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	15
2.3 CARACTERÍSTICAS .....	17
2.3.1 Aspectos Identificadores .....	18
2.3.2 O “ <i>animus</i> ” da conduta abusiva .....	19
2.4 ESPÉCIES DE ASSÉDIO MORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO .....	20
2.4.1 Assédio Moral Vertical Descendente.....	21
2.4.2 Assédio Moral Vertical Ascendente.....	22
2.4.3 Assédio Moral Horizontal .....	22
2.5 CONSEQUÊNCIAS .....	23
2.5.1 Os efeitos do Assédio Moral para a vítima.....	23
2.5.2 Os efeitos do Assédio Moral no assediador empregado e no empregador .....	26
2.5.3 Os efeitos do Assédio Moral na Sociedade e no Estado Empregador .....	26
2.6 O ASSÉDIO MORAL NO DIREITO ESTRANGEIRO.....	28
<b>3. ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>31</b>
3.1 PRINCÍPIOS VIOLADOS PELA PRÁTICA DO ASSÉDIO MORAL .....	32
3.1.1 Princípio da Motivação .....	35
3.1.2 Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório .....	37
3.1.3 Princípio da Razoabilidade.....	39
3.1.4 Princípio da Proporcionalidade .....	41
3.1.5 Princípio da Segurança Jurídica .....	42
3.1.6 Princípio da Supremacia do Interesse Público .....	45
3.2 O ASSÉDIO MORAL E A APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO PRÓPRIO ..	49
3.2.1 O Poder Hierárquico.....	49
3.2.2 O Poder Disciplinar .....	50
3.3 OS MEIOS LEGAIS DE REPARAÇÃO DOS DANOS SOFRIDOS PELO AGENTE PÚBLICO ASSEDIADO .....	52
3.4 O ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO À LUZ DAS PREVISÕES LEGAIS BRASILEIRAS .....	55
3.5 A POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL BRASILEIRA.....	63
3.6 RESPONSABILIZAÇÃO PELO ASSÉDIO MORAL .....	66

3.6.1 A Responsabilidade Civil do Estado por Ato praticado por Agente Público .....	69
3.6.2 A Responsabilidade Objetiva do Estado por Ato do Agente Público.....	72
<b>4. O ASSEDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL BAIANA .....</b>	<b>74</b>
4.1 CONSTITUIÇÃO ESTADUAL BAIANA.....	78
4.2 LEI 6.677/94 - ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO DA BAHIA .....	79
4.3 LEI ESTADUAL 12.209/11- LEI DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NO ESTADO DA BAHIA .....	84
4.3 ÓRGÃOS DE CONTROLE – CORREGEDORIAS .....	87
4.4 PREVENÇÃO E COMBATE .....	90
4.5 NECESSIDADE DE NORMATIZAÇÃO ESTADUAL EXPRESSA DO ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA .....	92
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>94</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo é o ramo autônomo do Direito público interno que concentra seus estudos na Administração Pública e nas atividades de seus agentes, desde o ingresso na máquina pública até a aposentadoria, cabendo a ele monitorar, controlar, fiscalizar e sancionar quaisquer atos praticados que não estejam previamente descritos no dispositivo legal.

Não é nenhuma novidade que o Direito Administrativo comumente entra num embate com a Consolidação das Leis Trabalhistas no que tange às garantias trabalhistas defendidas pela CLT. No entanto, é cediço que os servidores públicos estão sob o regramento do estatuto do servidor público estadual, que por sua vez está em consonância com as Constituições estadual e federal.

Esse conflito positivo de diplomas fica ainda mais frequente após a reforma da Administração Pública, uma vez que o perfil do gestor público não poderia continuar o mesmo e o perfil do servidor público também, mormente no que pertine a cobrança exacerbada pelos servidores hierarquicamente superiores, remoções desmotivadas, dentre outras arbitrariedades.

Em que pese a existência de alguns projetos de lei versando sobre a matéria, o estado da Bahia ainda não tem positivada a questão do assédio moral no serviço público. Ressalte-se que o estado vem se mantendo silente diante do crescente aumento de casos de assédio moral ocorridos no exercício da função pública.

É pífio o número de casos que são investigados por sindicância e/ou PAD, mas será que esse pequeno número retrata fielmente a realidade do serviço público? Quantas vítimas de assédio moral no serviço público deixaram de denunciar pelo medo de sofrerem retaliação e pelo fato de saberem que as possíveis sanções aos assediadores seriam inócuas? Se não há previsão expressa de assédio moral como pode o servidor público, vítima de assédio, denunciar o caso e requerer a instauração de um PAD?

O administrador público encontra-se adstrito à lei, e no silêncio desta, é vedada a analogia para aplicar punição. Assim, será que o serviço público estadual não clama por uma alteração no estatuto?

Diante da impunidade no que tange aos autores de assédio moral no âmbito da Administração Pública direta, o número de casos vem aumentando consideravelmente. É sabido que a CF/88 prevê o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e que os poucos casos de assédio moral que chegam a ser apurados não têm a tipificação de assédio moral, mas sim considerados apenas violação a algum princípio da Administração.

Tendo em vista que o poder público tem o poder-dever de apurar, controlar e punir, mormente as infrações disciplinares, discute-se acerca da necessidade de uma normatização expressa versando sobre o assunto.

Ademais, resta premente a necessidade de o Estado fazer alterações no estatuto, com o fito de tipificar a prática do assédio moral, prevendo sanções, assim como a adoção de campanhas e medidas protetivas, que visem resguardar a incolumidade profissional da vítima-servidora. O servidor público, assim como o empregado da iniciativa privada, precisa da proteção e amparo do Estado.

Sentindo-se seguro e deixando de ser refém, o servidor público irá desempenhar as suas funções com maior motivação, o índice de absenteísmo irá reduzir, o clima organizacional tende a melhorar e, conseqüentemente, o maior beneficiado será o cidadão, que terá um serviço eficiente e de excelência.

## 2. DO ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO

### 2.1 CONCEITO

Hodiernamente, a despeito de bastante frequente, o fenômeno do assédio moral no ambiente de trabalho ainda possui diversas vertentes e nomenclaturas. Alexandre Pandolpho Minassa (2012, p.115) entende que assédio moral é um processo nocivo que manipula o trabalhador mediante desprezo pela sua liberdade, dignidade e personalidade, com o fito único de ampliar a esfera de poder do agressor por meio da eliminação de todos os obstáculos presentes na persecução dos seus objetivos.

Por outro lado, Sonia Mascaro Nascimento (2009, p.1), afirma que no que tange ao assédio moral no ambiente de trabalho, a sua prática é caracterizada pela conduta do ato em si, sendo prescindível uma finalidade, um objetivo a que se destina. Dessa forma, a conduta persecutória traduz-se na própria existência do ato ao qual se pratica.

O assédio moral organizacional pode ser definido como a eleição da violência como política de gestão, o que não impende que este próprio seja visto também como uma forma de violência (SOBOLL, 2008, p. 12).

Sob o enfoque da coerção, Zigmunt Bauman (2008, p. 259) esclarece que a violência se utiliza do terror, inclusive o corporal e/ou psicológico, para forçar o indivíduo ou uma coletividade a atuar contra a sua vontade, configurando assim um cerceio ao direito de escolha e de autodeterminação.

Nessa sena, Maurício Godinho Delgado (2015, p. 696) ratifica que o assédio moral constitui uma figura de apreensão nova, na doutrina e na jurisprudência trabalhistas. Ressalta também que, inobstante não ter tido destaque antes da promulgação da Carta Magna de 1988, trata-se de um instituto que merece total atenção tanto no âmbito das empresas privadas como na Administração Pública.

Trata-se de uma conduta reiterada seguida por um sujeito ativo no sentido de desgastar o equilíbrio emocional do sujeito passivo, por meio de atos, palavras, gestos e omissões significativas que visem ao enfraquecimento e diminuição da autoestima da vítima ou outras formas de tensão ou desequilíbrios emocionais graves (DELGADO, 2015, p. 696).

É importante esclarecer que atos isolados de humilhação não caracterizam assédio moral. Seus elementos conceituadores podem ser assim sintetizados: reiteração das condutas agressivas; atentado à dignidade psíquica do indivíduo e; intencionalidade de prejudicar a vítima na relação de trabalho, excluindo-a. Essa intenção pode estar explícita ou implícita no comportamento do agressor.

Qualquer que seja a ótica ou o enfoque adotado, o assédio moral é uma violência sub-reptícia, não assinalável, mas que, no entanto, é assaz destrutiva. Cada ataque tomado de forma isolada não é verdadeiramente grave; o efeito cumulativo dos microtraumatismos frequentes e repetidos é que constitui a agressão (HIRIGOYEN, 2009, p. 17). Diante desse contexto, inexorável se faz buscar meios que solucionem essa prática tão nefasta.

## 2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O fenômeno do assédio moral no ambiente de trabalho foi identificado precipuamente através de estudos e pesquisas realizadas nas áreas de psicologia e psiquiatria pelo pesquisador em psicologia do trabalho, Heinz Leymann, em 1984.

Consoante dados obtidos na página virtual da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o fenômeno do assédio moral tornou-se objeto de estudo inicialmente na Suécia e depois na Alemanha e atualmente destacam-se estudos feitos na França.

Em 1996, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) clamava pela sujeição dos trabalhadores de diferentes países a situações consideradas de violência moral no ambiente de trabalho. As cifras levantadas revelavam que 8,9% das trabalhadoras da França, estavam expostas ao Assedio Moral no local de trabalho, seguido da Argentina (6,1% homens e 11,8% mulheres), Romênia (8,7% homens e 4,1% mulheres), Canadá (3,9% homens e 5,0% mulheres), Inglaterra (3,2% homens e 6,3% mulheres) e finalmente, Estados Unidos (1,0%homens e 4,2% mulheres).

Isto não parou por ai, pois este quadro se agravou desde então e os dados internacionais revelam que 8% dos trabalhadores da União Europeia (12 milhões)

vivenciaram situações de humilhações e constrangimentos, 4% sofreram violência física e 2% assédio sexual.

Hodiernamente, tanto a Organização Internacional do Trabalho (OIT) quanto o Fundo Europeu para Melhoria das Condições de Trabalho e de Vida (Fundo Dublin, 2000), reconhecem que o 'assédio moral' ou "mobbing" constitui um problema internacional que vem aumentando a cada ano em países como Alemanha, Austrália, Áustria, Dinamarca, Estados Unidos, Reino Unido, França, Espanha e Suécia. Segundo a Agência Europeia para a Saúde e Segurança no Trabalho, o assédio moral aumentou nos últimos 3 - 5 anos na Áustria, Bélgica, Países Baixos, Irlanda, Espanha e Suécia. A terceira pesquisa divulgada pela OIT, revela que 9% dos trabalhadores da Finlândia, Reino Unido, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suécia e Portugal, são vítimas de assédio moral.

Em 1998, na França, a psiquiatra Marie France Hirigoyen foi uma das pioneiras a desenvolver estudos nesse sentido. Revelou a amplitude do problema no ambiente de trabalho quer em empresas privadas ou públicas, em diferentes categorias. Em meados de 2001, na obra *Mal-Estar no Trabalho*, fundamentou que este tipo de assédio seria uma "guerra psicológica", envolvendo abuso de poder e manipulação perversa, fatores responsáveis por prejuízos à saúde mental e física das pessoas.

É cediço que a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco na história do ordenamento jurídico brasileiro, trazendo, inclusive, o reconhecimento da fundamentalidade do Direito do Trabalho. Todavia, resta perceptível a dificuldade de se conceituar o assédio moral, tornando-se assim a sua caracterização uma tarefa cada vez mais difícil, mas não impossível (DELGADO, 2015, p.696).

O assédio moral no ambiente laboral não é uma prática nova no Brasil. Pelo contrário, desde o surgimento das relações de trabalho essa conduta nociva vem sendo praticada. Todavia, a grande dificuldade para a sua configuração, fez que, durante muito tempo, o assédio moral fosse sendo interpretado como uma prática inerente às relações trabalhistas e não como um ato ilícito, que deveria ser punido.

A complexidade das relações sociais, notadamente das relações de trabalho, tem contribuído para a intensificação e maior gravidade dos episódios de assédio moral. Concomitantemente, os ordenamentos jurídicos têm incrementado os instrumentos de tutela dos direitos da personalidade, especialmente do direito à dignidade da

pessoa humana. É justamente nesse contexto que se insere o combate às relações perniciosas no trabalho.

No Brasil, o fenômeno do assédio moral somente começou a ser estudado no século XXI, mais precisamente no final do ano de 2000, com a publicação do livro de Margarida Barreto, *Violência, Saúde e Trabalho- Uma Jornada de Humilhações*, tornando-se a principal referência teórica concernente ao assédio moral no país. Neste mesmo ano, surgiu o primeiro processo trabalhista por prática de assédio moral, julgado pelo Poder Judiciário do Espírito Santo. (VENOSA, 2008, p. 41).

A primeira lei a tratar desse assunto no país é de Iracenópolis, SP, regulamentada em 2001. Em que pese no Brasil não exista legislação federal versando sobre o assédio moral, é crescente a repercussão do tema na área jurídica.

É de suma relevância que o poder público reconheça a importância do tema diante das consequências para as vítimas, propiciando não somente medidas legais específicas, mas também um atendimento interdisciplinar em que os profissionais sejam preparados a distinguir os casos de assédio moral, aplicando as sanções devidas aos assediadores (HIRIGOYEN, 2001).

Consoante esclarece Cláudia Coutinho Stephan (2013, p.15), o que tem tornado este fenômeno uma questão de interesse mundial são as novas formas de prestação do trabalho, assim como a organização da estrutura produtiva e da prestação do trabalho propriamente dita, a crescente publicidade sobre as práticas de assédio no ambiente de trabalho, a consequente conscientização da sociedade acerca do tema e as novas formas de gestão da Administração Pública.

### 2.3 CARACTERÍSTICAS

Os elementos do assédio moral podem materializar-se de forma explícita ou implícita, todavia sempre se externalizam por meio de atitudes abusivas, ofensivas ou hostis. A ação ou omissão do sujeito assediador tem o intuito premente de causar uma lesão potencial, tornando o ambiente organizacional degradante, manifestando-se por meio de gestos, atitudes, comportamentos, insinuações, com o escopo de atingir a personalidade e violar o princípio da dignidade da pessoa humana (SILVA, 2015, p. 36) pela manipulação perpetrada pelo superior hierárquico. As pesquisas

demonstram que o assédio moral encetado por pessoas detentoras de cargo de nível superior, além de mais frequente, provoca consequências mais gravosas à saúde do que o denominado assédio horizontal, visto que o assediado se sente mais isolado e raramente consegue auferir necessários recursos para resistir (MINASSA, 2012, p. 123).

Complementando essa linha de pensamento, Leda Maria Messias da Silva (2013, p. 74) traz o elemento temporal como uma importante característica, uma vez que o assédio moral nas relações de trabalho é um comportamento que se repete de forma habitual e persistente, através do exercício reiterado e contínuo de atos de humilhação contra a vítima. Ademais, é justamente essa reiteração que acarreta uma agressão muito mais gravosa e definitiva à integridade moral e social do assediado, legitimando assim a intervenção punitiva.

### **2.3.1 Aspectos Identificadores**

O assédio moral denota uma ação continuada e constrangedora que atinge os princípios e valores morais da vítima, através de tratamento inconveniente, ofensivo à integridade moral e à dignidade da pessoa humana, compreendida como fundamento da República Federativa do Brasil, consoante se depreende do texto constitucional vigente no inciso III do art. 1º (STEPHAN, 2013, p.18).

Para Heinz Leymann *apud* Claudia Coutinho Stephan (2013, p. 19), nem todas as pessoas que afirmam serem assediadas o são de fato. O estresse, por exemplo, enquanto estado biológico gerado por situações sociais e sociopsicológicas, desencadeia-se como reação ao agente estressante, diferentemente do que acontece com o assédio moral. Hirigoyen *apud* Stephan (2013, p.19) esclarece que o estresse só se torna destruidor pelo excesso, enquanto o assédio é destruidor por si só.

O requisito da temporalidade é extremamente relevante para a identificação do assédio moral, uma vez que o assédio moral organizacional se prolonga no tempo, não sendo reduzido a apenas uma conduta isolada. É importante diferenciá-lo de qualquer outro ato de violência que pode ou não estar vinculado a ele. Todavia, a despeito de ser assaz importante, a temporalidade não pode ser vista como

diferencial único, sendo necessário para tanto identificar outros aspectos que, somados, possibilitarão uma análise e melhor compreensão do fato (CERQUEIRA, 2012, p. 34).

Outro ponto bastante polêmico diz respeito às condições de trabalho inadequadas, que por sua vez não se confundem com o assédio moral organizacional, em virtude da ausência do alinhamento entre conduta e objetivo.

Em contrapartida, Oliveira da Silva (2005) defende que o ambiente de trabalho inóspito, está relacionado ao desinteresse ou falta de condições da própria organização, como locais mal iluminados, mal ventilados, temperatura acima do normal, cadeiras quebradas e sem ergonomia e ambiente com mofo, causam danos consideráveis à saúde, mas deve-se levar em consideração se essas condições são propositais e intentadas contra determinados empregados.

### **2.3.2 O “*animus*” da conduta abusiva**

A doutrina hodierna mostra-se bastante dividida acerca da necessidade de o elemento volitivo ser ou não considerado como elemento intrínseco do assédio moral. Julio Manuel Vieira Gomes (2007, p. 437) defende a intencionalidade como elemento intrínseco do assédio moral no trabalho, (BARROS, 2004, p. 136-151) traz a conduta abusiva, o atentado à dignidade psíquica da vítima, a reiteração da conduta abusiva e a finalidade de exclusão como elementos inafastáveis na caracterização do assédio moral.

Damásio Evangelista de Jesus (1999, p. 293) defende a ocorrência do assédio moral mesmo que o sujeito ativo do assédio não tenha agido neste intuito, ou seja, a intenção de causar um malefício ao ambiente de trabalho. Consoante ele, pode ocorrer que o assediador tenha praticado a conduta assediante sem ter a noção de seus efeitos ou sem a intenção de afetar o trabalhador no aspecto pessoal, entretanto, ante a consciência da conduta, os resultados danosos devem ser previsíveis, não havendo que se falar em escusas pelo ocorrido, uma vez que uma pessoa prudente e de discernimento tem a possibilidade de prever ou antever o resultado.

No que pertine à consubstanciação do dano, impende salientar a existência de posturas díspares inseridas no ordenamento pátrio, pois a doutrina busca aferir se o dano psíquico é *conditio sine qua non* para a caracterização do assédio moral. (MANSUR, 2010, p. 240 – 287) esclarece que o dano psíquico não é elemento constitutivo do assédio, uma vez que incorporando a conduta, esta muitas vezes, perderia sua razão de ser, pois o que deve ser observado não é a vítima, mas atitude ofensora da dignidade da pessoa humana do ofendido.

Neste espeque, a ideia de condicionar a existência do dano para enfim aplicar-se a punição poderia provocar a isenção da responsabilidade do agressor, uma vez que para a configuração prática do assédio moral haveria a necessidade intrínseca do resultado danoso.

Martinez Abascal, (2008, p. 15) descreve de forma brilhante essa dicotomia:

A potencialidade do dano do assédio moral em si não está vinculada a necessária causação de um dano psicológico, mas sim ao prejuízo para a dignidade da pessoa humana, sobretudo no que toca à integridade moral, ou seja, a caracterização do assédio moral dependerá da conduta do assediante e não do resultado danoso, independendo assim do dano psíquico.

O assédio moral não se esgota numa finalidade última ou especial, e para o Direito importa identificar a existência da prática de atos ofensivos à dignidade da pessoa humana, posto que a conduta do assediador atinge a integridade moral do trabalhador, restando patente que a imputação da responsabilização somente na ocorrência de dolo não deve prosperar. É cediço que o ordenamento jurídico brasileiro, fundamentalmente pela condição de hipossuficiência do trabalhador, cuja proteção é princípio inafastável do Direito do Trabalho, estando sob a égide da carta Magna de 1988 (2013, p. 27).

## 2.4 ESPÉCIES DE ASSEDIO MORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Em que pese seja mais comum o assédio moral partir de um superior hierárquico para um subordinado, nada impede que ocorra entre colegas do mesmo nível hierárquico ou até mesmo partir de um subordinado para um superior, sendo este último caso menos frequente.

O assédio moral organizacional se manifesta quando a própria empresa e até mesmo a Administração Pública tem como política institucional o assédio moral, com o objetivo de cumprir metas ou, simplesmente, como estratégia de gestão. No que tange à Administração Pública, ressalta-se que o temor reverencial intrínseco aos parâmetros estruturais da máquina pública constitui um elemento favorável à incidência do assédio moral vertical descendente e organizacional.

#### **2.4.1 Assédio Moral Vertical Descendente**

O assédio moral vertical descendente na relação laboral é uma forma de abuso do poder hierárquico perpetrado por pessoa com ascendência funcional sobre a outra, consistindo assim numa relação de domínio. Sob esse prisma, Vilja MarquesASSE (2004, p. 820) esclarece que:

O fenômeno vertical se caracteriza por relações autoritárias, desumanas e aéticas, em que predominam os desmandos, a manipulação do medo, a competitividade, os programas de qualidade total associados à produtividade. Com a reestruturação e reorganização do trabalho, novas características foram incorporadas à função: qualificação, polifuncionalidade, visão sistêmica do processo produtivo, rotação e tarefas, autonomia e flexibilização.

No que concerne ao ocupante de cargo de chefia, é cediço que pode e deve conscientizar seus colaboradores de suas reais capacidades e exigir que superem suas limitações. Mas não é a isso que se refere o assédio moral, pois a pressão e a exigência da chefia são identificadas como dados, metas, desafios e em contrapartida o assédio moral caracteriza-se por comportamento infundado ou incoerente (STEPHAN, 2013, p.43).

O assédio moral vertical descendente constitui o caso mais frequente nos ambientes de trabalho. Também chamado de *bossing*, já que retrata o assédio moral praticado por um superior contra um subordinado. Quer significar, portanto, que ao elemento dominação soma-se a hierarquia, de tal forma que a integridade moral do assediado fique exposta, sem obstáculos, à exploração e crueldade do assediador (SILVA; CARVALHO, 2013, p. 37-40).

Cláudia Coutinho Stephan (2013, p. 44) esclarece que essa espécie de assédio moral também ocorre quando o trabalhador é eliminado das relações sociais, sendo isolado pelo empregador ou pelo grupo de trabalho, ou até mesmo quando não lhe é

ofertado o próprio trabalho, o que se denomina vulgarmente de “*quarentena*”. Assim, diante desses comportamentos, o assediado se sente vilipendiado, submetendo-se, muitas vezes, a tratamento psiquiátrico.

#### **2.4.2 Assédio Moral Vertical Ascendente**

É aquela que parte de um ou mais empregados ou administrados em relação ao superior hierárquico. Aqui o indivíduo assediado é o empregado mais graduado na hierarquia empresarial do que o próprio assediador ou assediadores.

Claudia Coutinho Stephan (2013, p. 46) esclarece que ocorre o assédio moral vertical ascendente, por exemplo, quando um trabalhador é promovido sem a consulta dos colegas, que terminam por ficar enciumados. Ocorre também quando os companheiros de trabalho duvidam dos méritos do colega promovido. Assim, ressalta a autora, jamais deve ser subestimado o assédio moral praticado ao superior hierárquico em razão da sua menor possibilidade real.

Há hipótese real de o empregado melhor capacitado profissionalmente e tecnicamente assediar moralmente o superior hierárquico dependente de seus conhecimentos práticos ao processo produtivo (FONSECA, 2007, p.39).

O assédio moral vertical ascendente ocorre também quando um superior hierárquico recém contratado e inexperiente não alcança um nível de empatia e de adaptação com os trabalhadores, ou quando vem utilizar uma forma de gestão que é reprovada por seus subordinados, sobretudo quando inexistente comunicação interna entre superiores hierárquicos e subordinados. Candy Florencio Thomé (2009, p. 62) acrescenta que esse tipo de assédio moral normalmente é efetuado por várias pessoas ou pelo grupo inteiro, não devendo assim, em nenhuma hipótese, ser olvidado pela empresa.

#### **2.4.3 Assédio Moral Horizontal**

O assédio moral horizontal é também conhecido como *ganging* e consubstancia-se na conduta coletiva contra um colega que passa a ser alvo de discriminação e

humilhação contantes. Neste tipo de assédio moral fica evidenciada a igualdade hierárquica entre os envolvidos, tanto assediadores quanto assediado (SILVA, 2015, p. 41).

Rodolfo Pamplona Filho (2006, p. 1080) ressalta que não se deve desprezar a possibilidade real desta espécie de assédio moral, também conhecido como assédio moral transversal, caracterizado pela perseguição e humilhação entre os próprios colegas de trabalho que ocupam o mesmo nível hierárquico, sem nenhuma ascendência funcional entre si. Acrescenta também que essa hipótese ocorre, mormente, quando os colegas de trabalho disputam o mesmo cargo.

Os motivos que podem ensejar a prática deste tipo de assédio moral são os mais variados. Entretanto, a competitividade acirrada vem aguçar a postura individualista, provocando comportamentos agressivos entre colegas de trabalho. Ressalta-se também que a imposição de metas inexecutáveis do superior hierárquico a um grupo de trabalhadores pode dar azo a exclusão dos menos produtivos daquele grupo (STEPHAN, 2013, p. 47).

## 2.5 CONSEQUÊNCIAS

### 2.5.1 Os efeitos do Assédio Moral para a vítima

A empresa espera que seus empregados sejam fortes, dinâmicos, competentes, disponíveis, seguros de si, capazes de enfrentar as contradições e dispostos a cumprir objetivos cada vez mais ambiciosos. Assim, em nome da produtividade e da eficácia, ou seja, em nome da acumulação e disseminação do capital transnacional, tudo é possível de acontecer, sendo relegadas as individualidades com as garantias que o Estado-nação lhes outorgava. As fronteiras do Estado-nação se tornaram porosas, na medida em que os territórios das nações passaram a ser redesenhados em função da circulação do capital e das redes de comunicação (BRESCIANI; SEIXAS, 2006, p.70-74).

Observa-se que normalmente os trabalhadores, alvos de assédio moral, não sabem se proteger e, pela fragilidade, são mais expostos a perseguições e humilhações. Sob esse aspecto, a comprovação de que a vítima teve a sua esfera psicológica

abalada não pode ser utilizada como requisito essencial para a configuração do assédio moral, de forma a deixar de inibir tal prática e de punir os assediadores que não conseguem atingir vítimas com estrutura psicológica resistente (STEPHAN, 2013, p. 56).

Consoante entendimento de Alexandre Pandolpho Minassa (2012, p. 130), os primeiros sintomas do assédio moral são bastante parecidos com a fadiga ou estresse, sendo facilmente confundidos. Com o passar do tempo e com o prolongamento e a intensidade das ações de assédio durante a jornada de trabalho, o processo se acentua com a instalação de grave quadro depressivo da vítima assediada. A partir daí, ocorre o isolamento da convivência familiar dos amigos, receio de voltar ao trabalho no dia seguinte, uso de medicamentos inadequados e drogas, mormente o álcool.

As repercussões da violência sofrida pelas vítimas de assédio moral se reproduzem em diferentes intensidades, tanto no âmbito individual quanto no coletivo, refletindo negativamente nas esferas econômica, social e da saúde. Diante da inexistência de estudo específico quanto ao dano decorrente do assédio moral organizacional, para a exemplificação da sua potencialidade, a doutrina utiliza dados coletados a partir da análise de casos de assédio moral perverso. Isso se torna possível por se reconhecer que, individualmente, as consequências para a saúde são comuns à maioria dos indivíduos (POHLMANN, 2014, p. 68).

Marie-France Hirigoyen *apud* Juan Carlos Zurita Pohlmann (2014, p. 68), aponta como consequências específicas do assédio moral, a depressão, distúrbios psicossomáticos, distúrbios endocrinológicos, crises de hipertensão arterial incontroláveis, distúrbios psíquicos, vergonha e humilhação. Ademais, há as repercussões na coletividade, que podem acarretar o favorecimento da delinquência difusa e da desintegração da comunidade.

Insta ressaltar que o direito à integridade psíquica manifesta-se pelo respeito à estrutura psíquica de outrem, não se permitindo qualquer ofensa nesse sentido, seja por ações diretas ou indiretas, ou até mesmo por omissões. Saliencia-se ainda que o adoecimento no trabalho, a aposentadoria precoce e o desemprego são alguns dos prováveis efeitos nefastos do assédio moral na vida do trabalhador, refletindo na Sociologia, Economia e Ciência Jurídica (STEPHAN, 2013, p.58).

Para Márcia Novaes Guedes (2005, p. 76), o dano existencial deve ser compreendido como “o conjunto de resultados negativos de relações sociais marcadas pela tutela da lesão a um direito fundamental da pessoa natural, que renuncia a própria personalidade”, abrangendo, inclusive, as situações de dano biológico e moral causados por um ato ilícito. O dano existencial termina por impedir a vítima de continuar desempenhando a atividade que lhe dava prazer e realização pessoal, sem, entretanto, comprometer a sua saúde ou patrimônio.

BELTRAN *apud* CALVO (2014, p.36), descreve bem a relação entre o aumento da violência psicológica e a reestruturação da produção:

A intensificação do trabalho e a degradação das condições de trabalho (tarefas penosas, flexibilidade de horários, exigência de disponibilidade) estão patentes em muitos setores; descobre-se que a ditadura da “performance”, o aumento do tempo de utilização dos equipamentos, a produção *just-in-time*, são causas de sofrimento para todos os trabalhadores.

O empregador, ao estar a frente da gestão pessoal empresarial, não tem permissão legal para determinar o *modus vivendi* de seus empregados. Na prática, a tarefa é complexa, uma vez que não é simples separar nitidamente os direitos da personalidade do empregado e o poder diretivo do empregador, mormente diante das novas tecnologias adotadas no ambiente de trabalho (STEPHAN, 2013, p. 58).

A despeito de todo o cabedal mencionado, tem-se que a maior dificuldade concernente à penalização do assédio moral é justamente a sua invisibilidade e portanto o alto grau de subjetividade que está envolvido na questão. O nexo de causalidade, que é exatamente a comprovação da relação, requisito indispensável na esfera criminal, nem sempre é aparente. Toda essa dificuldade advém do fato de que tais humilhações são, geralmente, perpetradas “com luvas”, ou seja, sem deixar as digitais do agressor e sem deixar vestígios (FREITAS; HELOANI; BARRETO, 2008, p. 76-77).

Nessa senda, insta ressaltar que as consequências danosas advindas da prática de assédio moral são inexoráveis, mormente quando sedimentadas no seio dos órgãos públicos, uma vez que as prerrogativas da administração pública lhe garantem certos benefícios, que nenhum outro emprego privado lhe proporcionaria, razão pela qual o agente público suporta silenciosamente todo o tipo de agressão que lhe é desferida, cabendo à administração pública encontrar alternativas para combater e prevenir o assédio moral (SILVA, 2015, p. 83).

### **2.5.2 Os efeitos do Assédio Moral no assediador empregado e no empregador**

O assédio moral, como violação aos direitos da personalidade do indivíduo, bem como à dignidade do trabalhador, no campo da responsabilidade civil nasce para o sujeito assediador a obrigação de reparar o dano provocado a outrem, posto que o homem deve ser protegido não apenas no que ele tem, mas no que ele é. No que tange à responsabilidade patrimonial, há previsão de responsabilidade civil objetiva do empregador pelos atos dos seus prepostos, sem prejuízo da possível responsabilização direta do agente causador do dano, sendo também possível a ação regressiva do empregador contra o empregado assediador para ressarcimento dos gastos que teve pelo ato imputável a este empregado assediado (STEPHAN, 2013, p. 74).

Para Bernard Gauriau *apud* Claudia Coutinho Stephan (2013, p.74), a responsabilidade do empregador é contratual e resulta num primeiro momento da violação da obrigação de prevenir este tipo de risco para a saúde física e mental dos seus trabalhadores, e posteriormente, da ausência de resposta ou reação adequada que evitasse esse tipo de conduta. Assim, não se pode afastar a ilicitude da aplicação de sanções disciplinares ao trabalhador que porventura tenha assediado um colega ou superior hierárquico.

### **2.5.3 Os efeitos do Assédio Moral na Sociedade e no Estado Empregador**

O sistema empresarial hodierno suscita um modelo de personalidade narcisista, agressiva, segura de si, pragmática, insensível aos demais membros da sociedade, focada na ação em detrimento da reflexão, pronta a oferecer corpo e alma para o trabalho, disposto a tudo para vencer. O empregado, olvidando a convivência em sociedade, projeta na empresa o seu próprio ideal de poder e de excelência e, simultaneamente, introjeta o ideal de expansão e de conquista proposto pela

empresa, podendo chegar a um assédio social (BRESCIANI; SEIXAS, 2006, p.70-74).

Claudia Coutinho Stephan (2013, p.76) defende que o assédio moral atinge a relação da vítima no convívio com a sociedade, uma vez que um indivíduo que sofre humilhações, pressões, constrangimentos e ameaças no ambiente de trabalho pode ter seu comportamento social alterado, principalmente quando chega a perder o emprego.

Neste espeque, esclarece Regina Célia Pezzuto Rufino (2006, p. 88):

Excluída do mundo do trabalho, a pessoa desempregada, em razão do assédio, perde toda a ilusão, vitalidade e a autoconfiança. Logo, sem os estímulos e energia necessários para uma nova colocação, a sociedade sofre os reflexos de mais um desempregado, com um clima de inquietação e insegurança, o qual, especialmente neste caso, pode agravar o problema, pelo uso desenfreado do álcool, drogas ou de condutas imorais e reprovadoras.

Insta ressaltar que os danos decorrentes do assédio moral no trabalho são também transferidos para o Estado, na medida em que este paga um alto custo pela saúde pública, como ocorre, por exemplo, com as aposentadorias precoces, auxílios-doenças e benefícios por acidentes do trabalho, além da questão da reabilitação profissional que é assumida pela previdência social. É implacável que os danos previdenciários acarretados pelo assédio moral reflitam no Estado (STEPHAN, 2013, p. 76).

Ademais, consoante esclarece Maria Regina Gomes Redinha (2003, p. 840), inúmeros estudos demonstram que o assédio moral trata-se de fenômeno com custos sociais elevados, como a perda de produtividade, aumento de baixas por doença e invalidez, aumento do índice de absenteísmo, dentre outros.

Não se pode olvidar que a prática do assédio moral no serviço público repercute de forma negativa no Estado em relação à política trabalhista, intensificando, ainda mais, a questão do desemprego, com uma série de reflexos sociais, políticos e jurídicos.

Um ponto ainda mais grave, no que tange à prática do assédio moral na Administração Pública, é o fato de que os servidores públicos da Administração direta, em regra, são concursados. Dessa forma, havendo a necessidade de afastamento do servidor assediado, por motivo de doença provocada pelo assédio moral, o administrador público estará impossibilitado de fazer uma contratação

imediate, visto que a vacância do cargo é *conditio sine qua non* para a referida contratação. Ressalte-se que a vacância do cargo dar-se-á pela exoneração ou pela aposentadoria, o que não é o caso em comento.

É cediço que, o Estado, através da Administração Pública gerencial, deve atender as demandas da sociedade prestando serviços públicos de qualidade com alto padrão de transparência, e, para tanto, é indispensável que mantenha os menores índices de absenteísmo e doenças ocupacionais. “A máquina pública deve atuar com criatividade, eficácia, eficiência e efetividade, tendo como resultado a melhor qualidade de vida possível para os cidadãos” e para os servidores públicos que o compõem (PASCARELLI FILHO, 2011, p.15).

Assim, resta indubitável que no momento em que o servidor assediado é afastado, a eficiência dos serviços públicos também restará comprometida, hipótese diametralmente oposta aos ideais da Administração Pública gerencial.

(BINENBOJM, 2014, p.85) ratifica que “o Estado, como entidade jurídico-política, existe para viabilizar, ordenadamente e racionalmente, a persecução de projetos e objetivos próprios por cada indivíduo, independentemente das “razões de Estado” que a comunidade política venha invocar”. A dimensão transindividual, de indubitável importância, não é dissociada nem necessariamente oposta aos interesses particulares, mas condição necessária de sua fruição em vida social, consoante critérios razoáveis e proporcionais.

## 2.6 O ASSÉDIO MORAL NO DIREITO ESTRANGEIRO

O presente tópico não tem a finalidade de exaurir o fenômeno do assédio moral, muito pelo contrário, a intenção do autor é apenas apresentar pontos considerados relevantes, que possam servir de base, respeitando as devidas proporções, para a aplicação no Estado brasileiro.

Sabe-se que a carta das Nações Unidas, de 1945, elaborada logo após o término da Segunda Guerra Mundial, é de primordial relevância para a consolidação dos Direitos Humanos, estabelecendo como um de seus princípios basilares a promoção da cooperação internacional para a solução de problemas sociais, econômicos,

culturais e de caráter humanitário. Sua principal diretriz é fomentar o respeito aos Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

Resta patente que a dignidade da pessoa humana é a preocupação maior de todas as esferas. Assim, não poderia ser diferente a ideologia da Organização das Nações Unidas (ONU), que, através da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), aprovada em dezembro de 1948, clama pela extensão universal dos direitos humanos, sendo considerada a mola propulsora à valorização internacional dos Direitos Humanos.

A despeito de a Declaração Universal dos Direitos Humanos não consagrar literalmente o assédio moral, ela elenca diversos artigos passíveis de serem violados pelos comportamentos concernentes a tal figura, a exemplo do princípio da igualdade, do reconhecimento da personalidade jurídica, da proibição da discriminação, dentre outros.

Convém sinalizar, inclusive, que as previsões normativas previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos impõem deveres ao Estado, mormente o de legislar sobre os temas acima expostos, integrando valores que podem ser violados pela prática do assédio moral.

Nessa senda, Maria do Rosário Palma Ramalho (2009, p. 181) esclarece que a dignidade da pessoa humana reporta-se a todas e cada uma das pessoas concretamente, pois, embora o indivíduo viva uma relação comunitária, a dignidade que possui é primeiramente individual, acrescenta:

No caso do Direito Laboral, a importância das fontes internacionais remonta aos primórdios da área jurídica, tendo-se evidenciado na criação de organizações internacionais de vocação laboral, dentre as quais se sobressai a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

O Brasil e Portugal são signatários de vários tratados internacionais que visam a proteção dos direitos do trabalhador, tais como saúde, trabalho e dignidade. No que concerne ao âmbito laboral, a proteção à dignidade do homem e do trabalhador ocorre através de vários instrumentos, tais como a Convenção n. 111 da OIT, de 1958, que proíbe qualquer tipo de discriminação no emprego e profissão, trazendo, inclusive, em seu art 1º, a denominação do termo “discriminação”, *in verbis*:

Art.1º. Para fins da presente convenção, o termo "discriminação" compreende:

a) Toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha

por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão;

b) Qualquer outra distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou tratamento em matéria de emprego ou profissão, que poderá ser especificada pelo Membro Interessado depois de consultadas as organizações representativas de empregadores e trabalhadores, quando estas existam, e outros organismos adequados.

Cláudia Coutinho Stephan (2013, p.78) ressalta que, mesmo inexistindo norma específica da OIT sobre o assédio moral, deve-se atentar para a Convenção n.155, que versa sobre segurança e saúde dos trabalhadores. Registre-se que o Congresso Nacional brasileiro ratificou a presente convenção em 1992, tendo promulgado Decreto federal de nº 1.254/1995.

Em 2002, a OIT elaborou um informe atinente aos modos de configuração do assédio moral, elencando suas condutas mais comuns e estabelecendo um rol de atos que configuram o assédio moral, a exemplo das medidas que excluem o indivíduo da atividade profissional; de ataques injustificados à vítima reduzindo seu rendimento profissional; de ridicularização da vítima; de menosprezo ao trabalho do assediado; de fixação de tarefas laborais impossíveis ou de tarefas banais que desvalorizam o potencial e a capacidade do trabalhador; do controle inapropriado ou desmedido à realização das tarefas executadas pela vítima assediada, dentre outras (NASCIMENTO, 2004, p. 37-41).

A despeito de a OIT ter como objetivo precípuo estimular condições de trabalho condizentes com a liberdade de organização e com os direitos humanos e, apesar da existência de estudos e documentos editados por importantes órgãos internacionais acerca do assédio moral nas relações de trabalho, a realidade social vem demonstrar que tal fenômeno ocorre, inclusive dentro da própria OIT, conforme se depreende a seguir:

No ano de 2004, Lena Lavinas, brasileira e economista sênior em políticas sociais, que trabalhava na sede da OIT, em Genebra, ganhou um inédito processo por assédio moral contra tal entidade, sendo que o Tribunal Administrativo da ONU, em New York, reconheceu as humilhações e a violência psicológica sofridas por Lena Lavinas entre os anos de 2000 e 2003.

Consoante o relato descrito na sentença do Tribunal Administrativo da ONU, o contrato de Lena Lavinas foi condicionado a avaliações periódicas feitas por seu superior hierárquico, sendo constatado que o assédio moral apontado pela economista “através de constrangimentos e pressões psicológicas por parte da

chefia configurou-se num verdadeiro teste de nervos que incluía retaliações e abuso de poder.”

Martha Halfed Furtado de Mendonça *apud* Cláudia Coutinho Stephan (2013, p. 81) acrescenta que a sentença do Tribunal Interno das Nações Unidas contra a OIT foi publicada em 14 de julho de 2004 e que, antes mesmo de a brasileira ser beneficiada pela sentença do Tribunal da ONU, 87 (oitenta e sete) funcionários entraram em contato com *ombudsman* da OIT para relatar casos de assédio.

Em atenção ao convite do Parlamento Europeu, por meio da Resolução nº 283/2001, a França promulgou em janeiro de 2002 a Lei nº 2.002/73, que veio a alterar o Código de Trabalho e o Código Penal, inserindo uma seção específica de combate ao assédio moral. Ressalte-se que a referida lei, ao conceituar o assédio moral, desconsidera a maldade e o objetivo precípua de agredir moralmente.

Candy Florêncio Thome *apud* Cláudia Coutinho Stephan (2013, p. 95) afirma que, embora a lei positivada represente um alcance incomensurável, não importando a intencionalidade como requisito intrínseco da configuração do assédio moral, a jurisprudência francesa assume uma postura mais restritiva, no sentido de defender que a intenção de causar o prejuízo seja requisito inafastável para a consubstanciação do ilícito.

Importante, por fim, salientar que a lei francesa ainda vai além ao dispor sobre a obrigatoriedade de planos preventivos, afirmando assim que não adianta simplesmente punir o agressor. Apesar de a punição ser extremamente importante, a adoção de mudanças e adaptações na política das organizações em favor da vítima assediada é imprescindível para o sucesso do programa.

### **3. ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O processo democrático que resultou na Constituição Federal de 1988 inovou na organização da Administração e do Serviço Público do país. O texto constitucional instituiu um regime jurídico único estatutário a ser aplicado pela União, Estado, Municípios, no âmbito de suas competências federativas, com respectivos planos de carreira para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas.

A inovação constitucional de 1988, acrescida da reforma administrativa advinda com a Emenda Constitucional expressa um diálogo teórico entre dois modelos de administração estatal: o burocrático e o gerencial.

A despeito das diferenças conceituais, que não são objeto do presente estudo, ambos condenam o modelo patrimonialista de organização da administração e dos serviços públicos.

Ao contrário do assédio sexual, que é considerado crime, consoante o art. 216-A, sendo prevista pena de 1 (um) a 2 (dois) anos de detenção, o assédio moral não faz parte, expressamente, do direito legislativo brasileiro, apesar de não ter sido tolerado pelo Judiciário, que recorre a situações analógicas e principiológicas para identificá-lo e afastar a sua ocorrência no âmbito da Administração Pública.

Um dos mais relevantes dados dessa construção analógica e principiológica é a conexão estabelecida, pela jurisprudência, entre o disposto na Lei 8.429/1992, que versa sobre a Improbidade Administrativa, que em seu art. 11 define como ato de improbidade a conduta “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 o assédio.

No que tange à tipificação das condutas como assédio moral e sexual, vale esclarecer que, independente da ocorrência de prejuízo para o Estado, pois é um dano cometido ao servidor, não ao Estado, é, inclusive, por isso que o elemento subjetivo é densamente apontado por grande parte das jurisprudências, que, inclusive, serão vistas em momento oportuno.

### 3.1 PRINCÍPIOS VIOLADOS PELA PRÁTICA DO ASSÉDIO MORAL

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 37, *caput*, previu expressamente que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Outros princípios, a despeito de não terem previsão expressa na Carta Maior, terão o mesmo valor jurídico, possuindo igual importância e atributos vinculantes, imperativos e coercitivos.

Uma das principais características do assédio moral na administração pública é a violação aos direitos fundamentais e aos princípios basilares da Administração Pública, bastando uma simples análise do fato para que reste demonstrada a ilicitude da prática, legitimando ações estatais e particulares em face dessa forma de assédio. Mesmo não havendo violação de todos os direitos fundamentais, insta imprescindível o desenvolvimento de uma racionalidade a fundamentar as medidas possíveis de serem aplicadas para a sua erradicação (POHLMANN, 2014, p.73).

“Respeitar a dignidade humana é garantir a quem trabalha o direito ao trabalho digno, o qual, alçado à condição de direito fundamental, concretiza as liberdades básicas da pessoa” (DELGADO, 2006, p.71).

Montesquieu *apud* Zancaner, (2001, p.2) pregava:

(...) todo aquele que detém poder tende a abusar dele. É necessário então que o Poder detenha o Poder. Isto é, cumpre que aquele que faz as leis não as execute nem julgue; que aquele que executa as leis nem as faça ou julgue e que aquele que julga nem as faça ou execute. Havia, como há, nesta concepção, uma ideologia protetora dos indivíduos contra o uso indevido do Poder.

Complementando esse pensamento, Gilvan Silva e Rafaella Souza (2015, nº66) ratificam que o assédio moral não se dá apenas nas organizações privadas:

O fato de o setor público está voltado para o bem público, dentro de um esquema social, os abusos que lá ocorrem parecem chamar muito mais atenção. Nota-se, geralmente, que o assédio moral não está relacionado à produtividade, mas às disputas de poder. Nesse caso, não há como livrar as pessoas da responsabilidade, incriminando o lucro ligado ao capitalismo e à globalização, só se podendo atrelar o assédio a uma dimensão psicológica fundamental, à inveja e à cobiça que levam os indivíduos a controlar o outro e a querer tirá-lo do caminho. Se a organização é transparente e sólida, os desmandos das pessoas são controlados, e os abusos, punidos. Mas a Administração Pública é uma máquina complexa, na qual as responsabilidades estão diluídas.

Nesta senda, Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 3) enfatiza que, “princípio é por definição, mandamento nuclear de um sistema e verdadeiro alicerce dele”, repercutindo sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência.

Corroborando esse entendimento, Geraldo Ataliba *apud* Weida Zancaner (2001) esclarece que:

Os princípios são as linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema. Apontam os rumos a serem seguidos por toda sociedade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos). Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da

administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas consequências.

O assédio moral na Administração Pública, segundo Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (2015) constitui uma matéria de grande complexidade e indubitável relevância no âmbito administrativo e jurídico da Administração Pública brasileira. Todavia, a despeito de se ter conhecimento de que o “assédio moral” ocorre desde os primórdios do relacionamento humano e que seja amplamente discutido no domínio da ciência jurídica, especialmente na esfera privada, constata-se que há pouca discussão jurídica no campo da Administração Pública.

Insta salientar que o autoritarismo exacerbado, característica marcante na máquina pública, termina por inibir a possibilidade de denúncias, obstaculizando assim a configuração do assédio moral no âmbito da Administração Pública, uma vez que a coleta de provas torna-se difícil, em decorrência do receio que as testemunhas têm de sofrer posteriores retaliações. “Os setores públicos não possuem tanta flexibilidade em alterar seu quadro de funcionários como as empresas privadas, o que dificulta ainda mais o angariamento de testemunhas, tendo em vista que estas se encontram quase que em caráter permanente dentro de seus postos” (SILVA, 2015, p. 53).

Outro aspecto inovador é o que concerne ao princípio da legalidade; “mantém-se a ideia de submissão da Administração Pública à lei, porém não se trata mais da lei em sua concepção formalista, vazia de conteúdo e eficácia.” Algumas constituições falam em obediência à lei e ao Direito, como a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha e a Constituição Espanhola de 1978, querendo significar que todos os órgãos do Estado devem submeter-se não só à lei, em sentido formal, mas também a todos os princípios que se encontram na base do ordenamento jurídico, independentemente de sua previsão expressa no direito positivo (DI PIETRO, 2012, p.14). Logo, tendo ciência do assédio moral praticado no âmbito do serviço público, caberá a Administração Pública apurar e instaurar Processo Administrativo Disciplinar, a fim de adotar as sanções cabíveis ao servidor assediador.

Registre-se que, não raras vezes, na Administração Pública Direta, manifesta-se o assédio moral institucional ou organizacional, no qual o assediador é o próprio estado que, por meio de seus agentes, utilizando-se de um sistema estrutural arcaico que desumaniza seus funcionários, sedimentando uma verdadeira cultura

institucional de desprezo ao ser humano, no qual o servidor público que ocupa a base da máquina administrativa, sem cargos de confiança e sem poderes, é somente mais uma matrícula, um número, que muitas vezes se vê à mercê de superiores hierárquicos com conhecimentos parcos para a administração, ali colocados em face do Poder Político que domina o cenário naquele momento. Em épocas de eleições e festas de largo, por exemplo, os “convites” para participar de passeatas a favor do grupo que quer se manter no poder, torna-se uma obrigação para estes humildes funcionários (SILVA, 2015, p. 41- 42).

### **3.1.1 Princípio da Motivação**

O princípio da motivação impõe ao administrador público a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão, ou seja, a exposição clara dos motivos que ensejaram à prática do ato.

Conforme preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.115) o princípio da motivação implica para a Administração Pública o dever de justificar seus atos, indicando os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deram por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para se conferir com consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.

A lei 9.784/99, que versa sobre o processo administrativo no âmbito federal, prevê expressamente o princípio da motivação em seu artigo 2º. Assim, de uma simples leitura do dispositivo legal, percebe-se que as hipóteses em que a motivação não é obrigatória, em regra, dizem respeito a atos que, de alguma forma, afetam direitos ou interesses individuais, o que está a demonstrar que a preocupação foi muito mais com os destinatários dos atos administrativos do que com o interesse da própria Administração (DI PIETRO, 2011, p. 82).

Em consonância com a previsão legal retromencionada, o artigo 3º, *caput*, da lei 12.209/11, que trata sobre os processos administrativos no âmbito estadual baiano, prevê expressamente a inafastabilidade do princípio da motivação nos processos administrativos.

É cediço que o princípio da motivação está intrinsecamente ligado ao princípio da legalidade. Assim, como forma exemplificativa de lesão ao princípio da motivação pelo assédio moral, pode-se citar, como parte e objetivo do processo perverso de quem assedia, uma situação em que ocorra uma decisão desprovida de fundamentação proferida pelo superior hierárquico, indeferindo certo pleito legítimo (férias ou gratificação) somente ao agente vítima do assédio moral, sem que este possa sequer exercer a garantia da ampla defesa e do contraditório (MINASSA, 2012, p. 140).

A violência pela instauração do medo da exoneração imotivada pode ser conhecida como produto explícito do assédio moral na Administração Pública. Todavia, várias são as formas de se alcançar os fins gerenciais. Como exemplo, pode-se citar o estágio probatório, pelo qual é envenenada a relação entre o servidor no intuito de semear a discórdia e despertar a insatisfação dos demais servidores (POHLMANN, 2014, p.71).

O entendimento dos Tribunais no que tange à importância da motivação dos atos administrativos vem sendo demonstrado nas decisões, que a motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo. Entendimento de grande relevância, pois impõe limitações aos atos praticados pela Administração Pública, visto que restaria extremamente prejudicada a análise das condutas administrativas sem as razões motivadoras que permitissem reconhecer seu afinamento ou desafinamento com os princípios administrativos, permitindo assim formar uma linha divisória entre os atos praticados dentro da legalidade ou atos passíveis de nulidade. O Poder Judiciário tem se posicionado em suas decisões que o Princípio da motivação é fundamental para o controle da legalidade dos atos administrativos.

**Ementa:** Agravo Regimental em Reexame Necessário. Recurso interposto contra decisão monocrática do Relator que negou seguimento a apelação cível por encontrar-se a sentença em harmonia com a jurisprudência dominante. Recorrente que sustenta a possibilidade de remover servidor público, desde que seja para a mesma circunscrição territorial. Os atos discricionários da Administração Pública estão sujeitos ao controle pelo Judiciário quanto à legalidade formal e substancial, cabendo observar que os motivos embasadores dos atos administrativos vinculam a Administração, conferindo-lhes legitimidade e validade. **A remoção desmotivada de servidor** ofende o princípio da finalidade, que imprime ao ente estatal o dever de praticar o ato administrativo com vistas à realização do interesse público. No ato de remoção ex officio de servidor, é imprescindível que o interesse da Administração seja objetivamente demonstrado, o que não ocorreu na hipótese vertente. Decisão mantida. Recurso não provido. TJ-BA - Agravo : AGV 00023582420068050256 BA

0002358-24.2006.8.05.0256. Relator: José Cícero Landim Neto, Quinta Câmara Cível, Julgado em 12/11/2013, Publicação: 14/11/2013 (grifo nosso)

Edmir Netto de Araújo (2015, p. 95) esclarece que a “Teoria dos Motivos Determinantes” impõe a obrigatoriedade da motivação, sob pena de nulidade. Acrescenta ainda que os motivos declarados (obrigatória ou espontaneamente) presumem-se (*iusris tantum*) determinantes; que a exposição dos motivos, quando obrigatória, deve ser clara e precisa.

Se, *verbi gratia*, a Administração Pública nega a concessão de férias a um servidor, motivando a decisão com a escassez de servidores no período solicitado e o interessado comprova que haverá, na realidade, um excesso de servidores disponíveis naquele período, impor-se-á a anulação da decisão, por ilegalidade, aplicando-se a “teoria dos motivos determinantes”.

Por todo o exposto, resta indubitável que o Princípio da Motivação encontra-se consagrado em varias doutrinas como também nos entendimentos do Poder Judiciário, pois sua importância está ligada ao controle da legalidade dos atos administrativos, devendo ser exposta de forma clara e congruente, visando evitar o desvirtuamento de condutas por parte do administrador público e buscando uma eficácia nas decisões juntamente a uma moralidade administrativa.

Ressalta-se ainda que a tendência jurisprudencial hodierna é de adentrar cada vez mais o exame de mérito, dos motivos e da finalidade dos autos administrativos, sem substituir-se à Administração, pois motivo e finalidade são condições intrínsecas da validade do ato (ARAUJO, 2015, p. 95).

### **3.1.2 Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório**

Consoante afirmado na seção anterior, os princípios da ampla defesa e do contraditório encontram-se intimamente ligados ao princípio da motivação dos atos e das decisões provenientes do administrador público, uma vez que oportunizam a garantia dos direitos de defesa dos administrados e dos agentes públicos.

Em atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, a lei 9.784/99 assegura ao administrado os direitos de ter ciência acerca da tramitação dos

processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente etc.

Da mesma forma, a lei 12.209/11 prevê em seu artigo 3º a indispensabilidade dos princípios da ampla defesa e do contraditório, ratificando ainda que a inobservância da lei no que diz respeito à intimação é causa de nulidade. (DI PIETRO, 2011, p. 632) acrescenta que o desatendimento da intimação não importará no reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

Alexandre Pandolpho Minassa ( 2012, p.140) traz a situação pragmática envolvendo o assédio moral como ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório, é a situação em que o superior hierárquico assediador, por força e uso do poder que lhe é conferido, objetivando atingir seus anseios pessoais, impõe injustificadamente determinada sanção disciplinar ao agente alvo de perseguição, sem que este possa exercer o direito de ampla defesa e do contraditório.

Gilmar Ferreira Mendes (2009, p. 592-602), o contraditório e a ampla defesa não se constituem em meras manifestações das partes em processos judiciais e administrativos, mas, e principalmente uma pretensão à tutela jurídica. Ademais, a respeito da obediência de tais princípios ainda complementa o raciocínio defendido, "Sob a Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que os princípios do contraditório e da ampla defesa são assegurados nos processos administrativos, tanto em tema de punições disciplinares como de restrição de direitos em geral".

Os Tribunais de todo o Brasil vem adotando uma postura que corrobora a inafastabilidade da ampla defesa e do contraditório, é o que se vê:

**TJ-MA AGRAVO REGIMENTAL AGR 0257382014 MA 0000183-36.2013.8.10.0074**

**Data da Publicação: 01/07/2014**

**EMENTA:** PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE NEGA PROVIMENTO A RECURSO DE APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO DE CARGO. DEMISSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO CONCURSADO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. **INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO.** ARGUMENTOS REITERADOS. INEXISTÊNCIA DE ELEMENTOS NOVOS E SUFICIENTES PARA A REFORMA PRETENDIDA. AGRAVO DESPROVIDO.

I - Para demissão de servidor concursado, necessário se faz a instauração de processo administrativo, nos termos da súmula 20 do STF.II - **A ausência de processo administrativo ou a inobservância dos princípios**

**da ampla defesa e do contraditório tornam nulo o ato de demissão do servidor.**III - A Administração Pública possui prerrogativa de poder rever seus atos quando eivados de vícios, porém, tal prerrogativa está condicionada à observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, **contraditório e ampla defesa.**IV - Não pode ser acolhida pretensão recursal deduzida em Agravo Regimental, quando as matérias deduzidas revelam tão somente em repetição das abordadas nas razões da Apelação, pois carece de elementos novos e suficientes para contrapor os fundamentos da decisão agravada. Precedentes desta Corte.V - Agravo desprovido. Relator: Maria das Graças de Castro Duarte Mendes, Quinta Câmara Cível, Julgamento: 30/06/2014.(grifo nosso)

### 3.1.3 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade prevê uma adequação entre os meios utilizados e os fins buscados pela Administração Pública. A ideia básica da razoabilidade envolve uma valoração objetiva da conduta praticada pela Administração ao atendimento da finalidade pública a que está atrelada.

A lei, ao conceder ao agente público o exercício da discricionariedade, não lhe reservou, em absoluto, qualquer poder para agir a seu gosto, ao contrário, impôs-lhe o encargo de agir tomando a melhor providência à satisfação do interesse público a ser conseguido naquele momento. O agente público tem o dever de agir dentro do razoável, do sensato, do normal, ainda que esteja atuando no exercício da competência discricionária (GASPARINI, 2004, p. 23).

Por outro lado, ao conceder ao administrador público o exercício da discricionariedade, não lhe outorgou, de forma incondicional, poder para agir de acordo com a sua conveniência. Assim, como exemplo de ofensa da prática de assédio moral ao princípio da razoabilidade pode-se citar o fato de o agente superior hierárquico, injustificadamente, deixar de agir dentro dos padrões da razoabilidade, imputando sanção disciplinar a colega hierarquicamente inferior, em razão de suas convicções religiosas, político-ideológicas, orientação sexual, deficiência física e de profícuo conhecimento técnico na sua área de atuação (MINASSA, 2012, p.140).

Diógenes Gasparini (2004, p.23) elucida a conduta do agente público, à luz do princípio da razoabilidade:

Os atos administrativos não podem ser praticados, quando se tratar de atuação discricionária, com excesso ou escassez pra prejudicar o administrado. Aplicar a pena de suspensão a certo servidor, quando a

sanção de advertência seria suficiente para dar satisfação ao interesse público, é praticar ato afrontando esse princípio, tanto quanto seria assim se a sanção imposta ao servidor fosse de advertência, mas a exigida pelo interesse público fosse a de suspensão. Essas condutas são incoerentes e irrazoáveis, donde a aproximação desse princípio com o da razoabilidade. Importa afirmar, por fim, que qualquer dessas condutas se caracteriza como ilegal, devendo, por essa razão, ser anuladas pelo Judiciário ou invalidadas pela própria administração pública.

Nesta senda, GORDILLO *apud* DI PIETRO (2011, p. 80) esclarece que a decisão discricionária do funcionário será ilegítima, a despeito de não violar nenhuma norma concreta e expressa, quando esta for “irrazoável”, ou seja, não apresentar os fundamentos fáticos e jurídicos que a sustentem, ou que desconsidere os fatos constantes dos expedientes e até mesmo aqueles públicos e notórios, ou que não esteja basilada no sopesamento adequado entre os meios empregados e o fim a ser alcançado, restando assim uma medida desproporcional e excessiva em relação ao objetivo que se deseja alcançar.

A importância do princípio da razoabilidade no direito administrativo mostra-se ainda mais evidente quando se põe em pauta a face sancionadora que este exerce frente aos administrados, em que diversas vezes ocorre por meio de dispositivos abertos e abstratos, utilizando da discricionariedade para tanto.

Dessa forma, essa competência discricionária vem sendo utilizada, no desempenho da função pública, como forma de melhor atender as conveniências da administração e as necessidades coletivas. Serve como um poder instrumental, o qual consiste na liberdade de ação dentro de critérios estabelecidos pelo legislador.

Nessa esteira vem entendendo os Tribunais:

**TRF-1 APELAÇÃO CÍVEL: AC 743 14320084014300**

**Data da Publicação: 03/11/2014**

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO RESSARCIDO. MODULAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. IMPROBIDADE POR OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO.

1. O apelante, condenado em ação de improbidade, à devolução de R\$ 3.959,91, entre outras penalidades, comprovou o ressarcimento integral do dano, em negociação com a ECT, o que, **em atenção ao princípio da razoabilidade**, aconselha uma modulação das sanções, em ordem que se ajustem à previsão do art. 11, I da Lei 8.429/92. 2. "A causa pretendida, na Ação Civil Pública, firma-se na descrição dos fatos, e não na qualificação jurídica dos fatos. Por isso mesmo, é irrelevante, na petição inicial, eventual capitulação legal imprecisa, ou até completamente equivocada, desde que haja suficiente correlação entre causa de pedir e pedido" (REsp 817.557/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 10/02/2010). 3. Hipótese em que se aconselha limitar as penas à suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 03 (três) anos, e à 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 sejam sócios majoritários, também pelo prazo de três anos.  
4. Apelação provida em parte. Relator: Desembargador Federal Olindo Menezes, Quarta Turma, Data do Julgamento: 23/09/2014

José dos Santos Carvalho Filho (2016, p.41) ressalta ainda que o princípio da razoabilidade tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade. Caso atue fora desses padrões, algum vício estará, indubitavelmente, contaminando o comportamento estatal. Acrescenta ainda que, “não pode existir violação ao referido princípio quando a conduta administrativa é inteiramente revestida de licitude”.

### **3.1.4 Princípio da Proporcionalidade**

Pelo princípio da proporcionalidade tem-se a ideia de que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência restam eivados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência, ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam (MELLO, 2012, p.113).

DI PIETRO (2004, p. 102), ensina que a proporcionalidade trata-se de um aspecto da razoabilidade, uma vez que se compreende na mesma matriz constitucional. Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello (2004), acrescenta que “a medida desproporcional ao resultado legitimamente almejavéis são, desde logo, condutas ilógicas, incongruentes”.

Sob pena de flagrante ofensa aos direitos fundamentais, considerados um dos pilares do Estado Democrático de Direito, deve o administrador público manter-se atento à proporcionalidade, quando da elaboração e execução de atos normativos.

Os agentes públicos, ao pespegarem atos discricionários inerentes a sua competência, devem, em consonância com os ditames da legalidade e da moralidade, aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, quando do emprego de tais atos (MINASSA, 2012, p.142).

Diógenes Gasparini (2004, p.23) cita que, como exemplo de ofensa de assédio moral ao princípio da proporcionalidade tem –se a imputação injusta ao agente

assediado de fato não cometido por ele, decorrendo daí a aplicação, pelo superior hierárquico assediador, de suspensão ou demissão, espécies de sanções de natureza grave.

**STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1154150 SP 2009/0195530-8 (STJ)**

**Data da Publicação: 16/05/2014**

**Ementa:** ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA . APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. ATO ÍMPROBO VIOLADOR DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DECORRENTE DE RETIRADA DE NUMERÁRIO DOS COFRES PÚBLICOS POR AGENTE PÚBLICO PARA UTILIZÁ-LO EM BENEFÍCIO PARTICULAR. ARTIGO 11 , INCISO I , DA LEI 8.429 /1992. ARTIGO 12 , PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.429 /1992. **PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS.** 1. Recurso especial no qual se discute a **proporcionalidade** das **sanções** impostas ao recorrente que, valendo-se do cargo de Secretário da Fazenda do Município de Cândido Mota/SP, retirou R\$ 800,00 (oitocentos reais) do caixa da prefeitura municipal, deixando um cheque em seu lugar. 2. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de submissão dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa . Precedentes: Rcl 2.790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 4.3.2010; AgRg nos EREsp 1.119.657/MG, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 25.9.2012. 3. No caso dos autos, o Tribunal de origem decidiu pela aplicação das penas de perda de eventual função pública, de suspensão dos direitos políticos por três anos e de pagamento de multa civil no valor da remuneração recebida no último mês, devidamente atualizada. 4. No entanto, considerando que o réu pretendia-se utilizar do dinheiro como forma de ter acesso a um empréstimo pessoal sem os ônus financeiros decorrentes do contrato de mútuo e que o dinheiro foi devolvido, a aplicação da pena de multa, no valor atualizado do montante retirado dos cofres públicos, mostra-se mais adequada à punição, porquanto anula qualquer efeito financeiro que o agente ímprobo tenha alcançado, além de onerá-lo exatamente no campo em que tentou se beneficiar. 5. Recurso especial parcialmente provido.

Neste esboço, insta ressaltar que o grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o “excesso de poder”, e o fim a que se destina é exatamente o de “conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objeto colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Isso significa afirmar que, o Poder Público, quando intervém nas atividades sob seu controle”, deve atuar porque a situação exige realmente a intervenção, e esta de processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido (2015, p. 43).

### **3.1.5 Princípio da Segurança Jurídica**

Também chamado de princípio da proteção à confiança, o princípio da segurança jurídica está atrelado à ideia de estabilidade social. Muito mais abrangente do que a

segurança pública, a segurança jurídica “ visa garantir a manutenção das relações sociais dos indivíduos, desde que validamente consolidadas sob a égide de determinada regulamentação, não podendo ser afetadas por outra que advenha”, emprestando, destarte, a necessária estabilidade conferida aos administrados (ARAS, 2015, p. 32).

O princípio da segurança jurídica se justifica pelo fato de ser comum na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando casos já reconhecidos e consolidados na vigência da orientação anterior. É cediço que a possibilidade de mudança é inafastável, todavia os interessados não podem viver num clima de insegurança. Daí a impossibilidade de retroatividade (DI PIETRO, 2011, p.85).

Na mesma esteira segue Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.127), que esclarece:

Esta “segurança jurídica” coincide com uma das mais profundas aspirações do Homem: a da segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo esta uma busca permanente do ser humano. É a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; é ela, pois, que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente – e não aleatoriamente, ao mero sabor do acaso - , comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas.

O princípio da segurança jurídica ou da proteção à confiança consta de forma expressa no artigo 54 da lei 9.784/99 nos seguintes termos: “O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Conforme se pode observar, conjuga os aspectos de tempo e boa-fé, mas se dirige essencialmente a estabilizar relações jurídicas pela convalidação de atos administrativos maculados de vício de legalidade (CARVALHO FILHO, 2015, p. 38).

A garantia da segurança jurídica impõe aos poderes públicos à estabilidade das relações jurídicas já constituídas e a obrigação de antecipar os efeitos das decisões

que interferirão nos direitos e liberdades individuais e coletivas. Esse princípio visa tornar segura a vida dos indivíduos e das instituições, preservando e efetivando os valores consignados no princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, entremostrando-se como instrumento de garantia da efetividade dos direitos fundamentais (CUNHA JUNIOR, 2012, p. 737).

Como exemplo de lesão ao princípio da segurança jurídica pode-se ilustrar com um tirânico superior hierárquico que ordena a suspensão do pagamento da gratificação natalina do agente assediado, restringindo-lhe, portanto, um direito amparado pelo ordenamento jurídico. Nessa mesma relação pragmática, o agente assediado reverte, mediante decisão transitada em julgado proferida em processo administrativo ou judicial, a injusta ordem dimanada por seu superior hierárquico, mas este, ainda assim, resiste a cumprir a decisão, tentando rediscutir a matéria já alcançada pelo instituto da coisa julgada (MINASSA, 2012, p.143).

A jurisprudência hodierna vem ratificando esse entendimento:

**TJ-RS - Mandado de Segurança : MS 70059191494 RS**

Data da Publicação: 17/12/2014

**EMENTA:** MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ESCRIVÃO DO CARTÓRIO JUDICIAL DA 13ª VARA CÍVEL DO FORO CENTRAL. SERVIENTIA CRIADA PELA LEI 6.968/75, SOB O REGIME PRIVATIZADO DE CUSTAS. Servidora que, não obstante sucessivas remoções, sempre atuou, desde a posse ano de 1977, sem solução de continuidade, em serventia sob o regime privatizado de custas. Exceção prevista no artigo 31 do ADCT/CF. Hipótese não atingida pela decisão proferida pelo STF, quando do julgamento da ADI Nº 1498. Impossibilidade de estatização, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica e da boa-fé. PRECEDENTE DESTE GRUPO CÍVEL. CONCEDERAM A SEGURANÇA. **Segunda Câmara Cível do Tribunal do RS, Relator: Ricardo Bernd, Julgado em: 12/12/2014**

O Ministro Celso de Mello, ao deferir a liminar determinando a cassação dos acórdãos do Tribunal de Contas da União, que suspendiam vantagens pagas a servidores públicos já transitada em julgado afirmou que:

Os postulados da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público, em ordem a viabilizar a incidência desses mesmos princípios sobre comportamentos de qualquer dos poderes ou órgãos do Estado (os Tribunais de Contas, inclusive), para que se preservem, desse modo, situações administrativas já consolidadas no passado.

### 3.1.6 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O princípio da supremacia do interesse público relaciona-se com a noção do poder potestativo do Estado e fundamenta-se nas próprias ideias iniciais da entidade “Estado” em que os membros de certa coletividade, como dizia Hobbes em sua obra, *Leviatã*, abdicam de parte de sua liberdade integral em favor de um comando disciplinador para a vida nessa mesma comunidade, que tomará as medidas cabíveis para a sua defesa, segurança e progresso. Em virtude de a esse comando serem deferidas essas atribuições em geral, em contrapartida, em nome desse interesse, ele terá o poder de ditar regras gerais de comportamento, a fim de garantir a vida pacífica em comunidade, normas estas que devem ser obedecidas, pois tais regras, de interesse geral (interesse público), devem preponderar sobre o interesse dos particulares (ARAUJO, 2015, p. 73).

Precipualemente, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Ademais, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de esperados o primário do Direito Civil e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais (DI PIETRO, 2011, p. 66).

Este princípio resta intimamente ligado ao princípio da impessoalidade. O vértice central dele é a submissão do administrador público aos preceitos normativos, que primam pela realização da satisfação das necessidades e dos interesses da coletividade, sobre qualquer interesse particular. Para tanto, não é dado aos agentes públicos promoverem ou renunciarem, parcial ou totalmente, os poderes ou competências que lhes foram outorgados por força de lei, em detrimento de interesses privatísticos ou se autopromoverem, exceto por autorização imposta pela lei (MINASSA, 2012, p.144).

Reza o preceito jurídico que o ato vinculado, de natureza cogente, não coaduna com a discricionariedade. Assim, não pode o administrador utilizar-se, por exemplo, de

uma transferência de um servidor para uma outra localidade, como forma de puni-lo ou para colocar alguém no seu lugar.

Pergunta-se: Será interesse da Administração gastar, removendo um funcionário com altas despesas para o erário, apenas para perseguir-lo, puni-lo ou assediá-lo?

Resta indubitável que esse procedimento fere o princípio da razoabilidade, o interesse público, princípio da economicidade, além de configurar má verbação do dinheiro público.

Da mesma forma, comete assédio moral e viola veementemente o interesse público, quando o administrador utiliza-se do instituto da disponibilidade, com o interesse de puni-lo. A disponibilidade nada mais é do que a colocação do servidor estável em inatividade remunerada, até o seu adequado aproveitamento em outro cargo, com proventos proporcionais ao seu tempo de serviço. O instituto da disponibilidade só deve ser utilizado nas hipóteses de extinção do cargo, conforme preceitua o artigo 41, §3º da Constituição Federal. Esta postura denota não apenas a ignorância da lei, mas ainda arbitrariedade, estando passível de enquadramento no instituto do assédio moral, eis que, o interesse público está sendo olvidado e o poder público sendo utilizado de forma ilícita e abusiva.

Carlos Vinícius Alves Ribeiro (2010, p. 115) afirma que, a despeito de não ser um conceito exato, o que leva a doutrina em geral a configurá-lo como um conceito jurídico indeterminado, a verdade é que dentro de uma análise minudente das situações administrativas, é possível ao intérprete, à luz de todos os elementos do fato, identificar o que é e o que não é interesse público. Assim, “não há que se falar em conceito jurídico indeterminado, pois as suas balizas do que seja interesse público dentro de suas zonas de certeza negativa e de certeza positiva são indubitavelmente encontradas”, sendo assim um conceito jurídico determinável.

**TRF-5 - Apelação Cível : AC 406063 RN 0004013-76.2006.4.05.8400**

**Data da Publicação: 18/08/2008**

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO. REMOÇÃO A PEDIDO, INDEPENDENTEMENTE DO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO, PARA UNIDADE DA FEDERAÇÃO DE SUA NATURALIDADE. LEI 8.112/90. REQUISITOS DO ART. 36, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISOS, NÃO ATENDIDOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ E DESTA 1ª TURMA.**

1. A situação concreta do apelante que ingressou no serviço público em unidade federativa diversa da sua naturalidade, e por essa razão, por se encontrar distante de seus familiares, tenta a remoção para o Ceará, não se

amolda ao disciplinamento da remoção prevista em lei. Ausentes os requisitos legais previstos no parágrafo único do art. 36, da Lei nº 8.112/90, para fins de remoção de servidor.

2. Houve a assunção consciente dos riscos de separação familiar, sendo inconcebível a tentativa de atenuar os seus efeitos desfavoráveis, mediante a deformação do Interesse Público.

3. O servidor deve ser mantido no local que atenda aos interesses da Administração. **Prevalece o interesse público em detrimento do particular.**

4. "(...) A Lei 8.112/90 dispõe em seu art. 36, parágrafo único, as hipóteses em que se dará a remoção de servidor público federal. (...) Ademais, segundo a doutrina e jurisprudência, a interpretação dos atos administrativos deve levar em conta seus princípios basilares. Dentre eles, sobressaem os da legalidade e da supremacia do interesse público, que só poderão ser mitigados em caso de expressa previsão legal." (STJ - AGRESP - 733684 / CE - Órgão Julgador: Quinta Turma - Relator: Gilson Dipp - DJ de 29/08/2005 - PÁGINA: 432).

5. "(...) Para ter direito à remoção a pedido, deve estar configurada uma das hipóteses previstas na Lei 8.112/90. (...) Prevalece o interesse público em detrimento do particular. (...)." (TRF 5ª Região. AC 445406/PB. 1ª Turma. Rel. Desembargador Federal Francisco Cavalcanti. DJ 18.08.2008. p. 817).

6. Apelação improvida.

Ademais, o STJ já possui entendimento pacífico no que tange ao referido princípio, a seguir:

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.307.972 - PE (2012/0021348-5)**

**RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES**

**EMENTA:** Vistos, etc. Trata-se de recurso especial interposto por Jorge Washington de Oliveira Lima, com amparo no art. 105, III, "a" e "c", da CF/88, contra acórdão assim ementado: **CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REMOÇÃO A PEDIDO, INDEPENDENTEMENTE DO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO, POR MOTIVO DE SAÚDE DO CÔNJUGE. LEI 8.112/90. REQUISITOS DO ART. 36, PARÁGRAFO ÚNICO, III, "B". COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE DE REMOÇÃO POR JUNTA MÉDICA OFICIAL NÃO ATENDIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. PRECEDENTES DO STJ E DESTA 1ª TURMA.** 1. Ausente o requisito legal previsto no art. 36, parágrafo único, III, "b", da Lei n. 8.112/90, para fins de remoção de servidor, por motivo de saúde do cônjuge, condicionada à comprovação por junta médica oficial. 2. Restou comprovada nos autos a avaliação oficial das condições de saúde da esposa do servidor através da juntada de parecer médico da Junta Médica Oficial do INSS, atestando a existência de patologia que não justifica o pedido de transferência. 3. Houve a assunção consciente dos riscos de separação familiar, sendo inconcebível a tentativa de atenuar os seus efeitos desfavoráveis, mediante a deformação do Interesse Público. 4. O servidor deve ser mantido no local que atenda aos interesses da Administração. Prevalece o interesse público em detrimento do particular. 5. "[...] A Lei 8.112/90 dispõe em seu art. 36, parágrafo único, as hipóteses em que se dará a remoção de servidor público federal. Entre as quais, está a hipótese de remoção para acompanhar cônjuge. Todavia, a lei estabelece requisitos que devem ser preenchidos. [...]" (STJ - AGRESP - 733.684-CE - órgão Julgador: Quinta Turma - Relator: Gilson Dipp - DJ de 29/8/2005 6. Apelação improvida. Aponta o recorrente violação do art. 36, III, "b", da Lei 8.112/90, argumentando, em síntese, que a remoção de servidor por motivo de saúde não está sujeita à discricionariedade do Administrador, bem como invoca a teoria do fato consumado. Anota, ainda, divergência jurisprudencial sobre o tema. É o relatório. No caso, a razão de decidir do aresto impugnado fundamenta-se na ausência de prova da enfermidade por junta médica

oficial, o que se coaduna com a jurisprudência desta Corte. A propósito: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REMOÇÃO PARA TRATAMENTO DE SAÚDE. ARTIGO 36, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, ALÍNEA "B" DA LEI 8.112/90. RECOMENDAÇÃO DA JUNTA MÉDICA OFICIAL. POSSIBILIDADE. 1. Caso em que discute o direito à remoção de servidora da Justiça Federal para fins de tratamento de saúde. 2. O artigo 36, parágrafo único, III, "b", da Lei 8.112/90, que trata da matéria, estabelece que a remoção para fins de tratamento de saúde possibilita a mudança do servidor público federal para outra localidade, no âmbito do mesmo quadro, sendo exigido como único requisito à sua concessão a comprovação da enfermidade por junta médica oficial. 3. Em homenagem ao princípio de hermenêutica constitucional e da concordância prática, o disposto no art. 36, III, "b" da Lei 8.112/90 deve ser interpretado em harmonia com o que estabelecido no art. 196 do Texto Maior, ponderando-se os valores que ambos objetivam proteger. 4. No caso dos autos, o laudo pericial, embora tenha informado que o tratamento médico poderia ser concretizado no local de lotação da servidora, apontou a necessidade da sua transferência temporária devido a falta de adaptação no posto de trabalho, enfatizando que a doença que a acomete pode ter sido agravada pelo fato de a mesma utilizar escadas com frequência, circunstância que atende a exigência contida no artigo 29, III e § 1º, da Resolução 3/2008 do Conselho da Justiça Federal, que regulamentou a matéria no âmbito da Justiça Federal. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no RMS 39.553/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 20/3/2014) Além disso, a teoria do fato consumado não foi apreciada pelo Tribunal de origem, tampouco se mencionou a ocorrência de deslocamento precário do servidor de sua localidade, apto a ser preservado pelo transcurso do tempo. Assim, carece o tema do indispensável prequestionamento viabilizador do recurso especial, razão pela qual não merece ser apreciado, a teor do que preceitua a Súmula 282/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada". Ante o exposto, com fulcro no art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso especial. Ministro: Og Fernandes Relator Documento: 47802926 Despacho / Decisão - DJe: 27/05/2015

Por outro lado, há os chamados atos de gestão e atos de mero expediente, praticados pela Administração enquanto atua internamente, principalmente em suas atividades-meio, e sobre os quais não há incidência direta do Princípio da Supremacia do Interesse Público, isto porque não há obrigações ou restrições que precisem ser impostas aos administrados. Também não há incidência direta deste princípio nos casos em que a Administração atua regida pelo direito privado, como quando ela intervém no domínio econômico na qualidade de Estado-empresário, isto é, atua como agente econômico, conforme disposto pela Constituição em seu art. 173, § 1º, II.

Ressalte-se que aplicação e o respeito aos princípios não são excludentes, cabendo a Administração Pública respeitá-los cotidianamente, sob pena de responsabilização.

## 3.2 O ASSÉDIO MORAL E A APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO PRÓPRIO

A Administração Pública tem o dever de proporcionar e manter um ambiente de trabalho saudável e harmônico, coibindo e sancionando, através da aplicação dos poderes disciplinar e hierárquico, casos de assédio moral.

Cumpra esclarecer que o controle e fiscalização, praticados pela Administração Pública, assim como a aplicação de penalidades aos agentes infratores, por si só, não configuram o fenômeno do assédio moral, uma vez que o administrador público dispõe de poder diretivo, cujo exercício, dentro dos limites legais, não configura assédio moral (VACCHIANO, 2007, p. 38).

### 3.2.1 O Poder Hierárquico

O poder hierárquico é poder-dever que a Administração Pública é dotada para organizar hierarquicamente os órgãos e os agentes administrativos, a fim de fomentar uma uniformidade de direcionamentos em prol do exercício de uma boa administração e, por conseguinte, do interesse coletivo.

O poder hierárquico só existe no âmbito das atividades administrativas e compreende a prerrogativa que tem a Administração para coordenar, controlar, ordenar e corrigir as atividades administrativas dos órgãos e agentes no seu âmbito interno, advindo aí as prerrogativas de delegar atribuições, organizar as tarefas, monitorar e fiscalizar o cumprimento das atividades desempenhadas por seus subordinados, assim como, rever suas próprias condutas, revogando-as e/ou anulando-as, quando necessário.

Diógenes Gasparini (2004, p. 52) esclarece que a hierarquia é peculiar ao Poder Executivo e que existe na União, nos Estados-Membros, no Distrito Federal, nos Municípios e nas entidades da Administração Pública indireta. “Não existe no Judiciário e no Legislativo, enquanto Poderes Judiciário e Legislativo, mas sim nas estruturas administrativas existentes no interior dos órgãos que lhes dão sustentação”, como Secretarias e Diretorias. Esses órgãos podem e devem ser estruturados em total consonância com o princípio da hierarquia, ressalta.

O poder hierárquico aqui considerado se dá por meio da superposição harmônica de muitos órgãos e cargos, formando uma estrutura piramidal pautada em relações de coordenação e subordinação, no sentido de que cada agente desempenha função agregada e voltada ao todo e, ao mesmo tempo, vinculada ao respeito de uma escala gradual de autoridade. Disso decorre, ainda, a prerrogativa da Administração Pública de dar ordens aos subordinados, ao que corresponde e se impõe o dever de obediência, salvo para ordens manifestamente ilegais.

Os subordinados não podem deixar de cumprir ordens, ou retardá-las, a não ser no caso supra referido, sob pena de incorrerem em falta disciplinar e, ainda, em crime funcional previsto no artigo [319](#) do [Código Penal](#).

Outra consequência importante da hierarquia é a possibilidade de aplicação de sanções aos subordinados pelos superiores hierárquicos, assunto que será explanado com maior profundidade no tópico que versa sobre o estatuto do servidores públicos civis do estado da Bahia.

### **3.2.2 O Poder Disciplinar**

O regular funcionamento do sistema hierárquico encontra-se diretamente ligado à conformação de disciplina que deverá existir entre os órgãos e entre os agentes públicos no âmbito da Administração.

A despeito de alguns autores considerarem hierarquia e disciplina como poderes administrativos, José dos Santos Carvalho Filho (2015, p.69) entende que os poderes hierárquicos e disciplinares não devem ser assim qualificados, em virtude da ausência de fisionomia aparente às prerrogativas de direito público que cercam os verdadeiros poderes administrativos.

Consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p.95), o poder disciplinar é aquele que cabe à Administração, a fim de apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais indivíduos submetidos à disciplina administrativa. A autora ainda ressalta que o poder disciplinar não abrange as sanções impostas a particulares não sujeitos à disciplina interna da Administração, uma vez que, nesse caso, as medidas punitivas encontram-se sob a égide do poder de polícia do Estado, objeto do Direito Penal.

O poder disciplinar está diretamente ligado às relações entre a Administração e seus agentes, pois trata-se do poder-dever de punir internamente os agentes públicos que vierem a cometer infrações disciplinares (ARAÚJO, 2015, p. 174).

Não obstante o poder disciplinar ser discricionário, não deve ser entendido como absoluto, pois a Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir. Uma vez conhecida a falta praticada pelo servidor, a Administração tem, necessariamente, que instaurar o procedimento adequado para a sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não fazendo, incidirá em crime de condescendência criminosa e em improbidade administrativa.

A condescendência criminosa está prevista no Código Penal Brasileiro, mais especificamente no art. 320, que prevê como conduta delitiva “deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente”. A sanção penal prevista é a detenção, de quinze dias a um mês, alternativamente com multa.

Além de violar o artigo 320 do Código Penal, aquele que “retardar ou deixar de praticar ato de ofício”, estará sujeito as sanções previstas no artigo 11, inciso da Lei 8.429/92, que versa sobre improbidade administrativa.

No tocante a essa questão, o voto do Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, no Mandado de Segurança- 12.037-DF(2006/0148441-1), ilustra muito bem a possibilidade de configuração da prática de improbidade administrativa:

... Quanto ao mérito, adoto, como razão de decidir, o bem lançado parecer do Ministério Público Federal, da lavra da Subprocuradora-Geral da República DULCINÉA MOREIRA DE BARROS (fls. 364/365):

Ao contrário do que sustenta a impetrante na exordial, a pena de demissão não foi resultado de juízo administrativo acerca da gravidade da falta funcional cometida em outras palavras, não foi resultado de iniciativa da autoridade administrativa, não teve natureza de pena administrativa estrito senso, mas de sentença penal condenatória que, expressamente, determinou a perda do cargo público.

Com efeito, conforme restou consignado na r. sentença (cópia à fl. 72): "determino, como efeito extrapenal da condenação criminal, a perda dos cargos públicos exercidos pelas rés diante das penas privativas de liberdade, pois o crime de concussão foi cometido com violação de dever para com a Administração Pública, nos termos do art. 92, inc.I, a, do Código Penal."

Não há que se falar, portanto, em demissão como resultado de juízo administrativo acerca da gravidade do crime (que é a permissão da argumentação da impetrante), mas em mero cumprimento de ordem judicial pela autoridade administrativa, o que afasta a necessidade de instauração

de procedimento administrativo disciplinar, até porque o exercício do direito de defesa já foi amplamente exercido pela servidora na seara judicial.

Vale registrar que, segundo informações obtidas no sítio eletrônico do Colendo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (cópia em anexo a este parecer), a ação penal em que restou a servidora, ora impetrante, condenada já transitou em julgado, o que autoriza, no que importa, a pronta execução do julgado, nos exatos termos do art. 41, 1º, inciso I, da CF.

Com efeito, diante do trânsito em julgado da sentença penal condenatória que decreta a perda do cargo público, a autoridade administrativa tem o dever de proceder à demissão do servidor, independentemente da instauração de processo administrativo disciplinar, que se mostra desnecessária.

Isso porque qualquer resultado a que chegar a apuração realizada no âmbito administrativo não terá o condão de modificar a força do decreto penal condenatório.

Nesses casos, não há falar em contrariedade ao devido processo legal e aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, já plenamente exercidos nos rigores da lei processual penal.

Ademais, do administrador não se pode esperar outra conduta, tendo em vista a possibilidade de, em tese, incidir no crime de prevaricação ou de desobediência, conforme for apurado, segundo os arts. 319 e 330 do Código Penal. **O fato poderá, ainda, constituir ato de improbidade administrativa, conforme art. 11, II, da Lei 8.429/92.**

Ante o exposto, **não conheço** do recurso de agravo de instrumento. **Denego a segurança**. Custas *ex lege*. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos da Súmula 105/STJ.

É o voto. (grifo nosso)

Convém sinalizar que nenhuma penalidade pode ser aplicada sem prévia apuração por meio de procedimento legal, onde sejam asseverados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, consoante previsão do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

Ressalte-se que a Administração não é totalmente livre para a fixação de uma sanção, pois discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, de modo que não se pode afastar a possibilidade do controle judicial, cabendo ao juiz se manifestar acerca da legitimidade da sanção a ser aplicada, sopesando os princípios constitucionais, assim como aqueles basilares da Administração Pública.

### 3.3 OS MEIOS LEGAIS DE REPARAÇÃO DOS DANOS SOFRIDOS PELO AGENTE PÚBLICO ASSEDIADO

Constatada a ocorrência de assédio moral em determinado setor público, o agente assediador, de acordo com a intensidade e gravidade de sua ação, poderá sofrer, mediante instauração de procedimento disciplinar, algumas sanções como por

exemplo a advertência, suspensão do cargo ou função, perda de vantagens e/ou benefícios, e por fim, a demissão (MINASSA, 2012, p.154).

Convém sinalizar que é facultado ao agente público assediado ajuizar ação indenizatória na esfera judicial e, caso isso ocorra, esta seguirá o procedimento comum, ordinário ou sumário, conforme o caso. O foro competente para apreciar e julgar a referida ação indenizatória dependerá da natureza da pessoa jurídica.

Nesta senda, Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (2015, p.61 - 63) entendem que, a inexistência de uma relação patronal e a inexistência de uma norma expressa estadual no âmbito da Administração Pública propiciam a ocorrência do assédio moral. “A sensação de não ser observado, a ideia perpetuada em *terras brasilis* de que a coisa pública é *res nullius* e a falta de responsabilização das atitudes dos agentes públicos acaba por perpetrar as improbidades no âmago público”.

Anteriormente o assédio moral ficava adstrito apenas a esfera privada, hodiernamente é facilmente perceptível o aumento das discussões e intenções do legislador estadual em elucidar e normatizar o problema. Todavia, “em que pese haja progressos, a luta contra o assédio moral na Administração pública ainda está longe do fim” (SILVA; SILVA, 2015, p.62).

Apesar de não haver legislação específica no Brasil sobre assédio moral, pode-se utilizar de alguns dispositivos da Constituição Federal, que, de maneira clara, protegem qualquer cidadão do assédio moral, em razão do princípio maior da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF/88), e, inclusive, permite o ajuizamento de ação visando à condenação do agressor ou do próprio órgão ao qual ele esteja vinculado a danos materiais e morais.

Gilvan Silva e Rafaella Souza (2015, nº 66) entendem que para a vítima, o servidor assediado, o assédio moral causa a perda de interesse pelas atividades laborais, assim como o prazer de trabalhar, desestabilizando-o emocionalmente e provocando não apenas o agravamento de moléstias já existentes como também o surgimento de novas doenças. Ademais, as perdas refletem-se no ambiente organizacional, atingindo, muitas vezes, os demais empregados, com a queda da produtividade e da qualidade, assim como a ocorrência de doenças laborais e acidentes de trabalho, causando ainda a rotatividade de trabalhadores e o aumento de ações judiciais

pleiteando direitos trabalhistas e indenizações em decorrência do assédio sofrido. Muitas vezes, em virtude da pressão em que é colocado o servidor, o assédio moral pode gerar incapacidade laboral. Trata-se de um processo destruidor que pode levar a vítima a uma incapacidade, inclusive permanente, e até à morte.

Nesta senda, a 6ª Turma Cível do TJDFT decidiu:

**DANOS MORAIS. ASSÉDIO MORAL. ÔNUS DA PROVA. ARTIGO 333, II, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.** Para que reste configurado o assédio moral no ambiente de trabalho apto a ensejar a procedência de eventual ação reparatória, mister se faz a existência de uma conduta ostensiva lesiva e repetitiva, uma perseguição insistente, com o objetivo de perturbar a vítima. Não é qualquer aborrecimento, discussão ou comportamento inadequado, praticado de forma isolada, que caracteriza o **assédio moral, sendo necessária a demonstração de conduta hostil, abusiva e reiterada de forma a degradar o trabalhador.** Nos termos do artigo 333, inciso I, do Código de Processo Civil, "o ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito." Apelação conhecida e não provida. (20080110193209APC, Relator ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO, 6ª Turma Cível do TJDFT, julgado em 4/07/2010, DJ 22/07/2010 p. 101).

Ao contrário do dano material, o dano moral não se mostra, na maioria das vezes, em contornos precisos e identificáveis, devendo, nesse caso, seu ressarcimento ser desenredado mediante arbitramento judicial. Isso se dá pelo fato de inexistir no Direito brasileiro previsão expressa para a reparação ou indenização para as vítimas do assédio moral no ambiente laboral, mormente no âmbito da administração pública. Daí a razão de os operadores do direito, principalmente o magistrado, tomarem como fonte consolidadora da indenização por dano moral a norma preconizada no art. 5º, incs. V e X da Carta Magna brasileira, bem como os arts. 186 e 927, parágrafo único do Código Civil brasileiro (MINASSA, 2012, p. 182).

Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (2015, p. 85) esclarecem que, a aplicação de condutas preventivas não afastará a vontade dos assediadores de praticar o mal, todavia, resta sob a responsabilidade do poder público limitá-las. "A questão do assédio moral na administração pública está intimamente ligada com o posicionamento de limites." Assim, num processo de reeducação deverão ser aplicadas as medidas cabíveis imediatamente após a detecção da conduta errante.

Com efeito, elucida Alexandre Pandolpho Minassa (2012, p. 200-201):

A participação dos sindicatos representantes dos servidores públicos estatutários é considerada indispensável na luta de prevenção contra o assédio moral no trabalho. Nada obstante essa categoria de agente público não ser contemplada e regida por Acordos ou Convenções Coletivas de Trabalho, pois seus direitos e deveres somente se constituem pela vontade

da lei, poderá todavia associar-se aos Sindicatos Específicos, conforme dispõe o art.37, inc.VI, da Constituição Federal do Brasil, objetivando a defesa de seus interesses, entre os quais a presença do assédio moral.

Ressalte-se que, nos órgãos estatais, o assédio moral pode apresentar-se de uma maneira mais sutil como também de uma forma mais acentuada. Entretanto, na maioria das vezes, o assédio perdura ao longo de gerações, o sonho da aprovação em um concurso público torna-se uma tortura cotidiana, uma vez que ambos (assediador e assediado) gozam do instituto da estabilidade. “Como corolário da prática dessas condutas solapadas nos porões dos órgãos públicos, revelam-se, pois, depressões, angústias, síndrome de Burnout, alcoolismo e até mesmo o suicídio” (SILVA; SILVA, 2015, p. 91- 93).

#### 3.4 O ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO À LUZ DAS PREVISÕES LEGAIS BRASILEIRAS

O presente tópico não objetiva exaurir o fenômeno do assédio moral à luz das previsões legais de cada estado brasileiro, mas sim apresentar um panorama geral, de modo a levar o leitor a traçar um quadro comparativo e refletir acerca da (des) necessidade de normatização expressa do assédio moral no âmbito da Administração Pública no estado da Bahia.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 1º, inciso III traz a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, inerente à República Federativa do Brasil. Dessa forma, o texto constitucional sobreleva a dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental, visando garantir ao cidadão um mínimo necessário para a convivência em sociedade, devendo ser respeitado indelevelmente pelos integrantes da sociedade e pelo poder público.

Na mesma esteira, o seu art. 3º, incisos I e IV vem ratificar que a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária” e a promoção do bem comum, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Nesse ponto, percebe-se quão distante encontra-se o Brasil, principalmente a região Nordeste, no que diz respeito à construção e manutenção de uma sociedade justa e solidária, isenta de preconceitos de quaisquer natureza.

Mais adiante, no artigo 5º do texto constitucional vê-se que:

Art. 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:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

(...)

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

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;

(...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

(...)

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXVII - não haverá júízo ou tribunal de exceção;

(...)

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

(...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Verifica-se que o caput do artigo 5º da Carta Magna traz, expressamente, a ideia de um dever ético-jurídico de respeito ao outro. “Esse dever, base da dignidade da pessoa humana, se materializa juridicamente através dos mandamentos constitucionais de não discriminação, de tolerância, de respeito às diferenças e de combate ao preconceito e ao racismo” (MARMELSTEIN, 2011, p.81).”

A despeito de ser evidente a preocupação do legislador no que concerne à dignidade da pessoa humana e às garantias fundamentais, estes pressupostos são

constantemente violados nas relações de trabalho no serviço público, assim como na iniciativa privada, mormente pela prática absurda de assédio moral.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 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.

De uma simples leitura do art 37, §6º pode-se perceber a responsabilidade objetiva da Administração Pública em matéria de danos causados pelos agentes, inclusive aqueles causados aos próprios funcionários do aparelho estatal.

Conforme já visto anteriormente, no campo do Direito Civil, o assédio moral no serviço público encontra-se sob a égide dos artigos 43, 186, 187, 927 e seguintes do Código Civil brasileiro, que prevê, inclusive, a responsabilidade civil objetiva do Estado pela prática da conduta danosa pelo agente público.

Além dos dispositivos já mencionados, subsiste a hipótese de o agente público assediado, sem prejuízo da esfera administrativa, registrar ocorrência policial, visando que o agente público agressor seja penalizado criminalmente pelo ato ilícito de assédio. Neste espeque, aproveita-se uma lacuna legal na legislação penal e aplicam-se analogicamente o quanto disposto nos artigos que seguem:

Art. 146 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, ou depois de lhe haver reduzido, por qualquer outro meio, a capacidade de resistência, a não fazer o que a lei permite, ou a fazer o que ela não manda:

Art. 147 - Ameaçar alguém, por palavra, escrito ou gesto, ou qualquer outro meio simbólico, de causar-lhe mal injusto e grave:

(...)

Art. 197 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça:

I - a exercer ou não exercer arte, ofício, profissão ou indústria, ou a trabalhar ou não trabalhar durante certo período ou em determinados dias:

(...)

Art. 203 - Frustrar, mediante fraude ou violência, direito assegurado pela legislação do trabalho:

(...)

Art. 216-A. Constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função."

Corroborando essa linha de raciocínio, Carlos Roberto Siqueira Castro (2003, p. 80) afirma que:

(...) somente através da aplicação reiterada e casuística, segundo o método de aproximação por inclusão e exclusão que caracteriza o case system, poder-se-á concluir em cada hipótese o que seja, e o que não seja, um ato normativo ou uma decisão administrativa consentânea com a exigência do devido processo legal.

Assim, tem-se a ampliação da noção de direitos fundamentais previstos na Carta Magna, para, sob a égide dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entender que os direitos de garantia assentados na legislação Penal, ante a inexistência de distinção ontológica entre os ilícitos administrativo e penal, são aplicáveis ao Direito Administrativo sancionador, acompanhando, por conseguinte, o estágio sócio-cultural, inclusive em Direito Internacional, que traz como base o princípio da dignidade da pessoa humana (DEZAN, 2015, p. 121).

O presente estudo visa demonstrar que, em que pese o texto constitucional preveja uma série de garantias para os servidores públicos e cidadãos em geral, o fenômeno do assédio moral ainda se mostra bastante presente na sociedade contemporânea, tendo, inclusive, vários registros junto ao Poder judiciário, consoante pode-se observar no tópico que versa sobre as jurisprudências acerca dessa matéria.

Ressalte-se ainda que, a despeito de ser uma prática bastante recorrente, principalmente no âmbito da Administração Pública, a legislação positivada versando sobre a matéria ainda se mostra bastante insipiente, no que tange à tipificação, caracterização e critérios que, efetivamente, venham a criar sanções ante a sua prática.

No âmbito da Administração Pública federal inexistente qualquer tipo de legislação unificada com vistas à prevenção e combate do assédio moral nas relações de trabalho, assim como no âmbito da Administração Pública.

A posituação do fenômeno do assédio moral no serviço público apenas é encontrada de forma tímida em algumas legislações estaduais e municipais esparsas, e em muitos casos, restritas a um determinado nicho do mercado.

A Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, que versa sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais elenca alguns “tímidos” dispositivos que podem ser utilizados como mecanismo coibitivo da prática do assédio moral no serviço público. Todavia, a despeito da presente lei, subsiste um Projeto de Lei Federal nº 5.972/2001, que objetiva alterar os dispositivos da mencionada lei, acrescentando expressamente o ilícito do assédio moral no âmbito federal. Todavia, o projeto ainda se encontra pendente de aprovação.

O município de Iracemópolis, em São Paulo, foi o pioneiro na edição de legislação expressa versando sobre o assédio moral no âmbito da Administração Pública direta municipal. A lei municipal nº 1.163 de 2000, em seu parágrafo único do art 1º dispõe, *in verbis*:

Parágrafo Único - Para fins do disposto nesta Lei, considera-se assédio moral todo tipo de ação, gesto ou palavra que atinja, pela repetição, a autoestima e a segurança de um indivíduo, fazendo-o duvidar de si e de sua competência, implicando em dano ao ambiente de trabalho, à evolução da carreira profissional ou à estabilidade do vínculo empregatício do funcionário, tais como: marcar tarefas com prazos impossíveis, passar alguém de uma área de responsabilidade para funções triviais; tomar crédito de idéias de outros; ignorar ou excluir um funcionário só se dirigindo a ele através de terceiros; sonegar informações de forma insistente; espalhar rumores maliciosos; criticar com persistência; subestimar esforços.

Verifica-se que o legislador se preocupou em expressar que o assédio moral pode se dar através de ação, gesto ou de forma oral, desde que venham a constranger o indivíduo, atingir a autoestima ou a segurança do mesmo. Ademais, a referida lei não traz um rol taxativo, a fim de não restringir, deixando espaço para outras condutas não dispostas na lei.

De forma similar, o município de São Paulo, aprovou a lei nº 13.288 de 2002, que trata do assédio moral no âmbito da Administração Pública municipal. Todavia, buscando obter uma eficácia ainda maior, a presente lei, além das penas de advertência, suspensão e demissão, ainda prevê a pena de multa pecuniária e curso de aprimoramento profissional.

Alexandre Pandolpho Minassa (2012, p. 167) destaca algumas cidades brasileiras com legislações já aprovadas: Sidrolândia/ MS (Lei nº 1.078/01), Jaboticabal/ SP (Lei nº 2.982/01), Cascavel/ PR (Lei nº 3.243/01), Natal/RN (Lei nº 189/02), Guarulhos/ SP (Lei nº 358/02), Americana/ SP (Lei nº 3.671/02), Campinas/ SP (Lei nº 11.409/02), São Gabriel do Oeste/ MS (Lei nº 511/03).

Um caso interessante ocorreu no município de Lavras do Sul, onde o desembargador Arno Werlang do TJRS suspendeu liminarmente a vigência da Lei municipal nº 2.887/08, que objetivava a vedação da prática de assédio moral no âmbito da administração pública direta municipal.

O prefeito do município de Lavras do Sul, alegava que a referida lei era inconstitucional pelo fato de violar a independência e harmonia entre os três Poderes. Afirmava ainda que o exercício das funções inerentes a cada Poder restaria obstaculizado. “Neste sentido, alegou que a referida inconstitucionalidade se ostenta na medida em que a norma impugnada legisla sobre matéria de competência exclusiva da União (Direito Civil) e administrativa atinente ao servidor estatutário, de competência do Executivo Municipal”. Apontou afronta aos artigos 10, 19, 61, II, ‘b’ e 82, da Constituição Estadual (ADI nº 70028218865, 2009).

Nesse sentido, o Desembargador Relator Arno Werlang, justificou o seu voto:

“(…)

Ao conceder a liminar, assim me manifestei, examinando a lei contestada:

O art. 2º conceitua assédio moral, enquanto o seu parágrafo único elenca as situações que o caracterizam, coibindo condutas daqueles que exercem autoridade funcional na administração do município, atingindo a auto-estima do servidor, com reflexos no serviço prestado.

O art. 60, II, ‘d’, da Constituição Estadual estabelece a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de leis que envolvam os servidores públicos e seu regime jurídico, o que evidencia o vício de iniciativa da lei ora impugnada.

Além disso, o princípio da separação de poderes sofre restrições no art. 8º da lei, ao dispor sobre normas de planejamento e organização do trabalho na Administração Pública, influenciando na política administrativa do Chefe do Poder Executivo.

Assim, verificado o vício de iniciativa, determino a suspensão dos efeitos da Lei Municipal nº 2.335/2005, de Quaraí, até o definitivo pronunciamento do colegiado, acolhendo o pedido de liminar.

O Ministério Público de Lavras, na pessoa do Procurador Geral de Justiça, em exercício, Antônio Carlos Avelar Bastos, seguiu o entendimento do desembargador, é o que se vê:

“Com efeito, a lei em relevo não se limita a vedar o assédio moral no âmbito da Administração Pública. Vai além. Cria figuras típicas de infração

administrativa (as figuras descritivas do assédio), estabelece sanções tipicamente funcionais, que vão da advertência à suspensão, estabelece regras de procedimento e, corolário disso, impõe deveres aos órgãos municipais, seja da administração direta, seja da indireta e das fundações. Impõe, por exemplo, a “diversificação de atividades, evitando o trabalho repetitivo, favorecendo a criatividade”. Enfim, cuida-se de matéria tipicamente adequada aos incisos II, “b” e “d” do artigo 60 da Constituição Estadual:

Art. 60 – São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

“A Lei Municipal atacada mostra-se inconstitucional, portanto, por ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10º e 60, II, “b” e “d”, da Constituição Estadual, em vista do desrespeito à esfera de iniciativa, legislativa privativa do Chefe do Executivo local.

“E nunca é demais lembrar que um dos princípios constitucionais basilares da República é o da independência e separação dos Poderes, expressamente estabelecido no art. 2º da Carta Magna.

“Assim, ao organizarem-se, os Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitar essa separação no exercício de suas competências.

“Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo inquina o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

“E, dito há pouco, no caso em tela o ato normativo impugnado viola, concretamente, o princípio da separação dos Poderes (art. 10 da Constituição Estadual). Houve clara ingerência do Poder Legislativo, em matéria tipicamente administrativa, da competência privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 60, inciso II, alínea “d”, da Carta Constitucional Gaúcha.”

No município de Porto Alegre ocorreu uma situação diferente. Lá foi aprovada uma lei complementar, alterando o estatuto dos funcionários públicos daquele município, nele inserindo a configuração e a conceituação do ilícito praticado, assim como as sanções cabíveis ao agente assediador. A lei complementar também prevê, sem o prejuízo da sanção administrativa, a cumulatividade da responsabilização do agente nas ações cíveis e/ou penais próprias, desde que haja previsão.

No ano de 2002, tem-se o Rio de Janeiro como pioneiro em editar a legislação estadual sobre o assédio moral na Administração Pública, regulando de forma

bastante minudente o conceito e as sanções por meio da Lei nº 3. 921 de 22 de agosto de 2002. A referida lei possui uma área de incidência ainda maior, pois além da Administração Pública direta, engloba também órgãos da Administração centralizada, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista dos Poderes executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive concessionárias e permissionárias de serviços públicos estaduais.

Em 2006, foi a vez do estado de São Paulo, através da Lei nº 12.250 de 9 de fevereiro de 2006, o legislativo aprovou a lei que versa sobre o assédio moral no âmbito da Administração Pública estadual direta, indireta e fundações públicas. naquele estado. Ressalte-se que a referida lei prevê dentre outras sanções ao agressor, a punição direta de demissão, após o sopesamento da gravidade dos fatos ocorridos.

No âmbito municipal pode-se citar a Lei nº 563 de 25 de março de 2011, que dispõe sobre o assédio moral na Administração Pública Municipal direta, indireta, fundacional e autárquica do município de Teixeira de Freitas- Bahia.

Nessa linha, no ano de 2006, o município de Salvador sanciona a Lei nº 6986, que caracteriza o assédio moral nas dependências da Administração Pública municipal, por parte dos servidores públicos. A referida lei conceitua o assédio moral, dentre outras previsões:

Art. 1º Para as finalidades desta Lei, assédio moral é toda ação, seja ela gestual, verbal, escrita, visual ou simbólica, praticada de forma constante, por agente, servidor, empregado, ou qualquer pessoa da Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Município de Salvador que, abusando da autoridade inerente a suas funções, tenha por objetivo ou efeito atingir a auto- estima ou a autodeterminação de outro agente, servidor, empregado ou pessoa exercente de cargo ou função pública, tais como:

- I - marcar tarefas com prazos impossíveis de serem cumpridos;
- II - transferir, ainda que dentro do próprio setor, alguém de determinada competência e/ou atribuição para o exercício de funções banais;
- III - tomar créditos de ideias alheias;
- IV - ignorar a presença do servidor, utilizando-se de terceiros para a ele fazer qualquer referência ou pedido;
- V - sonegar informações de modo continuado;
- VI - espalhar rumores maliciosos;
- VII - criticar ações de servidor, de modo depreciativo e reiterado;
- VIII - subestimar esforços;
- IX - dificultar condições de trabalho ou criar situações humilhantes e/ou degradantes;
- X - afastar ou transferir agente público, sem justificativas.

Analisando o texto legal, percebe-se mais uma vez a preocupação do administrador público, no sentido de combater ao máximo essa prática absurda. No entanto, o fato de existirem leis esparsas versando sobre a matéria no âmbito municipal, em face da inexistência de legislação estadual, a lei municipal termina por perder o sentido. Em que pese não exista hierarquia entre o município e o estado, o fato de existir uma lei estadual, que vincule toda a Administração Pública da Bahia, acerca dessa matéria, produz uma força cogente incomensurável, inclusive por ficar claro que determinada conduta constitui um ilícito em todo o território do estado, não estando adstrita a um limitado grupo daquele município.

### 3.5 A POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL BRASILEIRA

Não obstante a falta de regulamentação versando sobre o fenômeno do assédio moral, o mesmo vem sendo atacado veementemente e de forma bastante eficiente e eficaz pela justiça trabalhista, consoante se depreende dos julgados abaixo colacionados:

**TST- RECURSO DE REVISTA RR 11655420135090001 (TST)**

**Data da Publicação: 03/03/2015**

**Ementa:** RECURSO DE REVISTA - ASSÉDIO MORAL - CONFIGURAÇÃO O Eg. TRT concluiu pela ocorrência de assédio moral, entendendo que a Reclamante fora submetida a situações constrangedoras e excessivas quanto ao atingimento de metas, com cobranças patronais feitas de maneira desarrazoada, dentro da sistemática da empresa, e utilização de palavras de baixo calão nas reuniões diárias que realizava, ofendendo a honra da trabalhadora. A alteração do julgado implicaria o revolvimento do conjunto fático-probatório, vedado nesta instância, nos termos da Súmula nº 126. HORAS EXTRAS - REGISTROS DE FREQUÊNCIA - ÔNUS DA PROVA A Eg. Corte de origem consignou que as horas extras foram deferidas com base na jornada revelada pelas provas testemunhais. Assim, ainda que fossem acolhidos os argumentos da Reclamada quanto ao ônus da prova, persistiria o fundamento mencionado, suficiente para manter incólume o desfecho da controvérsia. **Recurso de Revista não conhecido.**

Nesse acórdão, foram ressaltados o fato de o empregado ter sido submetido a situações vexatórias e excessivas, no que tange ao atingimento das metas estabelecidas pela empresa, com cobranças superiores desarrazoadas e com o uso de palavras de baixo calão. Ademais, a presente decisão acerca da configuração do assédio moral, a lesão à honra restou evidente. Essa postura confirma a formação

de um sistema jurisprudencial seguro de uma razão suficientemente justa e adequada, corroborando assim o princípio da razoabilidade.

Corroborando essa linha de pensamento, João Ghisleni Filho, Vice Presidente do TRT-RS, acrescenta que a caracterização do assédio moral restará demonstrada na ocorrência de supervisão excessiva, críticas cegas e genéricas, perseguição, ofensas ou qualquer tipo de desvalorização total do trabalho realizado. Ademais, as ameaças promovidas pelo empregador ofendem a honra e a dignidade deste, causando-lhe o abalo moral, razões pelas quais a Turma do TRT 4ª- Região, votou pela majoração do valor da indenização arbitrado na sentença de 1º grau, aumentando-o para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), sob o argumento no argumento do abalo sofrido pelo assediado, na gravidade e na extensão do dano e, ainda, pela capacidade econômica da empresa assediadora.

Nessa linha de pensamento, a 8ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, tendo como relator o Excelentíssimo Senhor Doutor Des. João Pedro Silvestrim, julgado em 29/04/2015, decidiu, por unanimidade, que restou evidente o tratamento desrespeitoso e discriminatório reservado à reclamante, sendo ofensivo à dignidade da pessoa humana da trabalhadora, revelando um desvalor pelo trabalho prestado pela obreira e ofendendo a honra e a imagem da mesma, bens tutelados pela Constituição Federal de 1988. Tal fato constitui falta grave que autoriza a rescisão oblíqua do vínculo empregatício.

**TST- AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA AIRR  
111806020135030030 (TST)**

**Data de Publicação: 04/05/2015**

**Ementa:** AGRAVO DE INSTRUMENTO - **ASSÉDIO MORAL** - RESCISÃO INDIRETA Registra a Corte Regional: "Evidente o **tratamento desrespeitoso e discriminatório** reservado à reclamante, ofensivo à dignidade da pessoa humana da trabalhadora, revelando um desvalor pelo trabalho prestado pela obreira e ofendendo a honra e a imagem da Autora, bens tutelados pela Constituição Federal . Tal fato **constitui falta grave que autoriza a rescisão oblíqua do vínculo empregatício**. Descabe falar em falta de imediatidade, pois as irregularidades foram praticadas ao longo de todo o contrato de trabalho. Dessa forma, impõe-se o reconhecimento da rescisão indireta do contrato de trabalho e da mesma forma o dano **moral** experimentado.". Entendimento diverso encontra óbice na Súmula nº 126 do TST. **DANO MORAL - QUANTUM INDENIZATÓRIO** A instância ordinária, ao fixar o quantum indenizatório, pautou-se pelo princípio da razoabilidade, obedecendo aos critérios de justiça e equidade, não se justificando a excepcional intervenção desta Corte Superior . **Agravo de Instrumento a que se nega provimento.**

No que concerne à submissão do empregado à ociosidade forçada durante o horário de labor, a 3ª Turma do TST, tendo como relator o Excelentíssimo Senhor Doutor Desembargador Alexandre de Souza Agra Belmonte, julgado em 16/03/2016, decidiu, mais uma vez em favor do empregado, consoante ementa a seguir.

**TST - RECURSO DE REVISTA RR 721004420115170009 (TST)**

**Data de publicação: 22/03/2016**

**Ementa:** RECURSO DE REVISTA. **ASSÉDIO MORAL**. OCIOSIDADE FORÇADA. Consta do acórdão regional que, após ciência da empregadora acerca de exame que declarou o empregado inapto ao trabalho, "o reclamante fora remetido ao trabalho em um depósito fora das dependências da reclamada" (fl. 387) e que houve um esvaziamento das suas funções na empresa. Dessa forma, tendo o autor sido submetido à ociosidade forçada pela empregadora, correta a decisão regional ao concluir que "a reclamada praticou **assédio moral** contra o reclamante, para vê-lo fora do seu quadro de empregados" (fl. 387). Assim sendo, não há que se falar em violação dos artigos 186 e 927 do Código Civil. Recurso de revista não conhecido. **ASSÉDIO MORAL**. INDENIZAÇÃO. PRETENSÃO DE REDUÇÃO DO QUANTUM FIXADO. RECURSO DESAPARELHADO. A recorrente não embasa sua insurgência em nenhum dos requisitos do artigo 896 da Consolidação das Leis do Trabalho, razão pela qual o apelo encontra-se desaparelhado. Recurso de revista não conhecido. **JUROS**. MOMENTO DA INCIDÊNCIA. INDENIZAÇÃO POR DANOS **MORAIS**. SÚMULA N° 297, I, DO TST. O Tribunal a quo não emitiu tese a respeito da matéria, nem foi instado a fazê-lo por intermédio da oposição de embargos de declaração. Por conseguinte, ausente o devido prequestionamento, incide o óbice da Súmula n° 297, I, deste Tribunal Superior. Recurso de revista não conhecido. **INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA SOBRE A CONDENAÇÃO POR DANOS MORAIS**. SÚMULA N° 297, I, DO TST. O Tribunal a quo não emitiu tese a respeito do tema, nem foi instado a fazê-lo por intermédio da oposição de embargos de declaração. Por conseguinte, ausente o devido prequestionamento, incide o óbice da Súmula n° 297, I, deste Tribunal Superior. Recurso de revista não conhecido. **RESCISÃO INDIRETA**. **ARESTO INSERVÍVEL**. O recurso, baseado apenas em divergência jurisprudencial, não merece trânsito. Com efeito, o único aresto colacionado é inservível ao confronto de teses, porquanto transcrito em desacordo com os termos da Súmula n° 337/TST.

No âmbito das relações que envolvem os servidores públicos percebe-se que os tribunais vem coibindo as práticas abusivas, mas o número de ações ainda se mostra bastante tímido.

Encontram-se jurisprudências que reconhecem a matéria no que tange às relações administrativas no âmbito municipal, no entanto, as de âmbito estadual, foram quase todas no sentido da não configuração do assédio moral. É o que se observa do precedente abaixo:

**TJ-SP - Apelação APL 00017521120138260597 SP 0001752-**

**11.2013.8.26.0597 (TJ-SP) :**

**Data de publicação: 28/01/2015**

**Ementa:** **SERVIDORA PÚBLICA - DANO MORAL - AÇÃO INDENIZATÓRIA POR ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO - Inexistência de legislação específica a respeito** - Fatos narrados no

caso concreto que atendem aos requisitos e conceituação pela doutrina - Ratificação da sentença (artigo 252 do Regimento Interno/2009) com acréscimo de fundamentação - Rejeita-se a arguição de litigância de má-fé contra a Prefeitura e nega-se provimento às apelações de ambas as partes.  
8ª Câmara de Direito Público  
Apelação APL 00017521120138260597 SP 0001752

Conforme se observou do julgado acima, a servidora pública em questão interpôs recurso de apelação e não obteve êxito. Insta indubitável que, se houvesse previsão legal específica versando sobre a matéria, a Administração Pública municipal seria responsabilizada de forma mais gravosa e evitaria que essa prática se tornasse tão recorrente.

### 3.6 RESPONSABILIZAÇÃO PELO ASSÉDIO MORAL

Hodiernamente, a responsabilidade civil do estado é aceita expressamente pela doutrina, pela jurisprudência e pela legislação atualizada. Diogenes Gasparini (2004, p. 870) ratifica que, “o Estado está obrigado a recompor os danos que seus agentes causarem aos administrados, de acordo com as peculiaridades de cada ordenamento”.

O Código Civil hodierno prevê, *in literis*:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito ([arts. 186 e 187](#)), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

A responsabilidade civil funda-se na demonstração do dano, da conduta ilícita, do nexo de causalidade e da culpa. O requisito fundamental do dano é a comprovação de sua existência a partir de uma conduta antijurídica. Por outro lado, o nexo causal é a relação de causalidade entre a conduta, pela ação ou omissão em favor do dano; e a culpa é o requisito de demonstração da intenção, ou pelo menos a negligência ou imperícia para a promoção do dano. No direito do trabalho, a doutrina vem caminhando no sentido de compreender como objetiva a responsabilidade por danos decorrentes nas relações de trabalho. Dessa forma, a culpa do empregador

deixaria de ser *conditio sine qua non* à configuração do dever de reparar (POHLMANN, 2014, p. 124).

Ademais, o § único do artigo 927 do próprio Código Civil reconhece a responsabilidade objetiva, onde o dever de indenizar resulta unicamente da ocorrência de um fato e do nexo de causalidade com o dano.

No que tange à Administração Pública, a perpetração do assédio moral por agentes públicos contra outros agentes gera responsabilidade civil do Estado. Assim, na ocorrência de perseguição no ambiente de trabalho por parte de um agente superior hierárquico contra um outro agente de nível inferior, de modo a causar-lhe graves danos físicos e psíquicos, portanto, caracterizadores do assédio moral, “tem-se por legítima a responsabilização civil do Estado, respaldada na teoria da responsabilidade objetiva, razão pela qual não comportará à vítima o encargo de comprovar a culpa ou dolo do fato ilícito e danoso perpetrado pelo agente público agressor” (MINASSA, 2012, p. 168).

Insta ressaltar que a necessidade do nexo causal entre o fato e o dano é imprescindível para a imposição do dever de reparar. O Brasil adotou a tese do nexo de causalidade direta, de modo que esse elemento é imprescindível para a configuração da responsabilidade. Inclusive, é o motivo principal que obstaculiza a admissão do dano por efeito ricochete ou dano reflexo, no Direito Administrativo (ARAS, 2015, p. 440).

Ao contrário do assédio sexual, previsto expressamente no artigo 216-A, do Código Penal, não há tipificação criminal para o assédio moral. Contudo, isso não afasta a responsabilização do agressor nas esferas cível e administrativa. Conforme se depreende da Lei 8.112/90, aplicada aos servidores públicos civis da União, dentre os deveres dos servidores tem-se o de manter conduta compatível com a moralidade administrativa e o de tratar com urbanidade as pessoas, o que obviamente abrange os administrados e os colegas de trabalho. A par da discussão acerca da atipicidade ou da tipicidade das infrações disciplinares, a violação desses deveres deve ser apurada em sindicância ou processo administrativo disciplinar e pode resultar na aplicação das penalidades de advertência, art. 129 da Lei nº 8.112/90, de suspensão art. 130 da Lei nº 8.112/90, e até de demissão art. 132, inc. IV e V, da Lei nº 8.112/90, respeitado o devido processo legal.

Neste sentido, confira-se decisão proferida pelo TJ/PA acerca do processo administrativo disciplinar em face de Magistrado:

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO PRELIMINAR. **PODER-DEVER DE APURAR.** EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE QUE A MAGISTRADA NÃO PUGNOU PELA ÉTICA NA SUA ATUAÇÃO. NECESSIDADE DE APURAÇÃO DOS FATOS DE FORMA MAIS ESPECÍFICA E DETIDA POR MEIO DE PROCEDIMENTO ORDINÁRIO. VIOLAÇÃO EM TESE AO Art. 35 , I Lei Complementar 35/79 E Art. 203, I DA LEI ESTADUAL 5.008/81. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR POR UNANIMIDADE. SEM AFASTAMENTO PREVENTIVO DA magistrada POR MAIORIA DE VOTOS.

Na mesma esteira segue a 3ª Turma Cível do TJ/DF:

**Ementa:** CIVIL E ADMINISTRATIVO. **ASSÉDIO MORAL. SERVIÇO PÚBLICO. SITUAÇÕES RECORRENTES DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS DE PERSONALIDADE DA SERVIDORA PRATICADA POR OUTROS COLEGAS DE TRABALHO. NEXO DE CAUSALIDADE. RESPONSABILIDADE EM INDENIZAR.** 1. O **assédio moral, no serviço público**, configura-se por violência pessoal, **moral** e psicológica praticada entre colegas de mesma ou superior hierarquia, com a submissão da vítima a reiteradas situações de constrangimento, de incômodo e humilhações, de forma repetitiva e prolongada durante a jornada de trabalho e **no** exercício de suas funções. 2. **No** caso, resta configurado o **assédio moral**, tendo em vista se tratar de conduta reiterada, de nítida exposição da servidora a situações humilhantes e degradantes em ambiente de trabalho, violadoras, inclusive, do Código de Ética Profissional dos Servidores Públicos (Decreto nº 1.171/1994), com danos à sua integridade psíquica, consoante relatório da própria Comissão de Readaptação Funcional da Subsecretaria de Saúde, Segurança e Previdência dos Servidores da Secretaria de Administração Pública do Governo do Distrito Federal. 3. Negou-se provimento à apelação. Sentença mantida.” (APELAÇÃO nº 20120111346890 DF 0007160-36.2012.8.07.0018, julgamento 12/12/2014)

A Lei 8.112/90, que versa sobre o Estatuto do Servidor Público Civil da União, prevê em seu art 143 a obrigatoriedade da apuração imediata de irregularidades no serviço público, “mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”.

Sandro Lucio Dezan (2015, p.51) entende que, o processo administrativo disciplinar constitui-se em processo administrativo *stricto sensu*, espécie do gênero referido, que tem como objetivo propiciar à Administração a apuração de fatos tidos como supostamente ilícitos praticados pelo servidor público, bem como, sendo constatada a falta disciplinar, aplicar a sanção pertinente, tudo se valendo de atos administrativos. Não obstante, também tem como finalidade constituir fase em que o servidor acusado possa exercer o contraditório e a ampla defesa, refutando as alegações da Administração pública, propiciando, destarte, paridade de armas.”

O Estado é responsável pelas condutas omissivas ou comissivas dos seus agentes, independentemente do nível hierárquico e independentemente de ter agido ou não dentro de suas competências, ainda que, no momento do dano, estejam fora do horário do expediente. No caso e agente público incidir em condutas condizentes com o assédio moral ao lesionar o princípio da dignidade humana dentro da esfera pública, depreende-se ter havido a ocorrência de fato administrativo sendo, manifestadamente, ato ilícito, ou no mínimo, antijurídico.

### **3.6.1 A Responsabilidade Civil do Estado por Ato praticado por Agente Público**

Consoante visto no tópico anterior, o Direito Administrativo Brasileiro adotou a regra da responsabilidade objetiva do Estado e das demais entidades de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Nesta senda, essas pessoas jurídicas, respondem independentemente da existência de culpa, pelos danos provocados por seus agentes, nessa qualidade, que causarem danos a terceiros.

A Carta Magna, em seu art. 37, § 6º prevê, *in verbis*:

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.

Ademais, o artigo 43 do Código Civil prevê, que as pessoas jurídicas de direito público interno serão responsabilizadas civilmente por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Analisando os artigos supramencionados, percebe-se a remissão simples à responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público interno, não afastando a possibilidade de as demais terem que responder pelos atos de seus prepostos. Insta ressaltar que a utilidade prática do disposto no presente artigo é “meramente classificatória e com finalidade de exclusão das pessoas jurídicas que não sejam regidas pelo direito privado” (LÔBO, 2009, p. 173).

Corroborando esse entendimento, tem-se o RE- 327904/SP, onde fora negado provimento a Recurso Extraordinário em que se sustentava ofensa ao art 37, § 6º, da CF, sob a alegação do cabimento do ajuizamento de ação indenizatória diretamente contra o agente público, sem a responsabilização do Estado:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO.**

**Data da Publicação: 08.09.2006**

**EMENTA:** 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.** Relator. Ministro Carlos Britto, julgado em 15.8.2006.

No caso em tela, a recorrente havia proposto ação de perdas e danos em face de prefeito, pleiteando o ressarcimento de supostos prejuízos financeiros decorrentes de decreto de intervenção editado contra hospital e maternidade de sua propriedade. O processo havia sido declarado extinto, sem julgamento de mérito, por ilegitimidade passiva do réu, decisão mantida pelo Tribunal de Justiça local. Em face disso, entendeu-se que, na ocorrência de eventual prejuízo ocorrido por força de agir tipicamente funcional, não haveria como se extrair do citado dispositivo constitucional a responsabilidade *per saltum* da pessoa natural do agente. Essa, caso cabível, abrangeria apenas o ressarcimento ao erário, em sede de ação regressiva, depois de provada a culpa ou o dolo do servidor público.

Segundo entendimento de Sérgio Cavalieri Filho (2009, p.136), no tocante a responsabilidade objetiva, esta dar-se-á baseada na Teoria do Risco:

Na busca de um fundamento para a responsabilidade objetiva, os juristas, principalemnte na França, conceberam a "teoria do risco", justamente no final do século XIX, quando o desenvolvimento industrial agitava o problema da reparação dos acidentes de trabalho. Risco é perigo, é probabilidade de dano, importando, isso, dizer que aquele que exerce uma atividade perigosa deve-lhe assumir os riscos e reparar o dano dela decorrente. A doutrina do risco pode ser, então, assim resumida: todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa. Resolve-se o problema na relação de

causalidade, dispensável qualquer juízo de valor sobre a culpa do responsável, que é aquele que materialmente causou o dano.

Nessa linha, (MINASSA, 2012, p. 169) esclarece que:

É fato inconteste, outrossim, que apesar de o Estado responder pelos danos resultantes de atos ilícitos, dolosos ou culposos, independentemente ou não de comprovação da culpa, não elide a responsabilidade civil do próprio agente público na reparação do dano causado, seja diretamente, seja pela via regressiva, sendo que a responsabilidade civil naquela e nesta hipótese será subjetiva, ou seja, dependerá de o Estado comprovar a culpa ou dolo na conduta praticada pelo agente, bem como a vítima (agente assediado) deverá proceder dessa forma.

O Estado é responsável pelos atos ou omissões de seus agentes, de qualquer nível hierárquico, independentemente de terem agido ou não dentro de suas competências, ainda que, no momento do dano, estejam fora do horário de expediente. A previsão do art. 37, § 6º, da Constituição, não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público (ARAGÃO, 2012, p. 562).

Partindo desse pressuposto, tem-se que em caso de o agente público incidir em condutas condizentes com o assédio moral ao lesionar o princípio da dignidade humana dentro da esfera pública, depreende-se que houve a ocorrência de fato administrativo sendo, manifestadamente, ato ilícito, ou no mínimo, antijurídico.

No que concerne ao nexo de causalidade, de uma simples leitura do art. 2º da Resolução nº 1.488, de 11 de fevereiro de 1998, do Conselho Federal de Medicina, que dispõe acerca das normas específicas para médicos que atendem os trabalhadores, conclui-se que para os efeitos de responsabilização do Estado pela prática de assédio moral, basta que a vítima comprove que as atitudes do assediador são passíveis de violar a dignidade da pessoa humana.

Insta indubitável o fato de que “a despeito de o Estado ser responsabilizado objetivamente pelos danos provenientes dos atos ilícitos, independentemente da comprovação de culpa, tal entendimento não isenta a responsabilidade do agente público em assumir o peso de sua conduta” (SILVA, 2015, p. 69). Neste sentido, o Estado deverá utilizar de sindicâncias e/ou processos administrativos para uma responsabilização direta, ou ainda, ajuizar uma ação regressiva. É necessário, todavia, a necessidade de comprovação por parte do Estado pela culpa ou dolo do agente na conduta praticada.

Conforme dito anteriormente, além da responsabilização da Administração Pública, é dever da Administração apurar e responsabilizar o agente público. Impende destacar a imprescindibilidade de comprovação de dolo ou culpa, uma vez que este responderá subjetivamente.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Paraná, na Apelação cível 1070973-0:

**EMENTA:** Apelação cível. Ação reclamationária. Servidor público municipal. Contabilista. **Sucessivas transferências de posto de trabalho dentro da Administração Municipal, injustificadas e sem anuência do servidor. Indicativos de retaliação política. Assédio moral.** Configuração. Dever de indenizar. Danos morais. Valor. Manutenção. Cumprimento de horas extras. Comprovação. Pagamento devido. Adequação da sucumbência. Recurso de apelação desprovido e recurso adesivo parcialmente provido. 1. Consoante inteligência do artigo 43 da Lei Municipal 611/01 de Mandaguari, a transferência de servidores se dá a pedido do servidor ou "ex officio", mediante concordância deste, dispensada esta em caso de imperiosa necessidade de serviço público. 2. **Não obstante as mudanças administrativas não padecerem de ilegalidade à luz da legislação, estas necessitam de justificativa e motivação, o que não houve na espécie.** 3. **No caso, o assédio moral reside na conduta abusiva do administrador público que expôs o servidor a constrangimentos, o submetendo a repetidas transferências em curto espaço de tempo, sem função definida e para setores sem estrutura e espaço físico, em desprezo total a sua qualificação profissional.** Relator: Helio Henrique Lopes Fernandes Lima, 3ª Câmara Cível, Julgamento em: 22.10.2013 (grifo nosso)

Ao contemplar a decisão, o Tribunal de Justiça do Paraná entendeu claramente a prática do assédio moral ao não se constatar a motivação do superior hierárquico ao expor o servidor a constrangimentos, remoções infundadas e desnecessárias e patente desrespeito a sua função dentro do quadro de carreira. Insta ressaltar também que esta prática vem se tornando cada vez mais recorrente, "existindo uma cifra negra" no que concerne o assédio moral na Administração Pública, uma vez que muitos agentes, com receio das possíveis retaliações, continuam sofrendo silentes e escondidos do olhar dos órgãos de controle da Administração Pública e do Poder Judiciário (SILVA, 2015, p. 88-89).

### **3.6.2 A Responsabilidade Objetiva do Estado por Ato do Agente Público**

O fator preponderante da responsabilidade objetiva é a desnecessidade de a vítima da conduta ilícita praticada pelo agente público provar a existência da culpa do agente público ou do serviço. Todavia, para que se constitua essa responsabilidade objetiva, são necessários três requisitos: a ocorrência do fato administrativo, o dano

e por fim o nexo causal entre o fato administrativo e o dano. Assim, se o dano deriva de fato que, de maneira alguma, pode ser imputado ao Estado, não se poderá impor responsabilidade civil a ele; não existindo o fato administrativo, não haverá, por consequência, o nexo de causalidade (MINASSA, 2012, p. 170).

Segundo Leda Maria Messias da Silva e Lanaira da Silva (2015, p. 67), a culpa e o dolo são prescindíveis à configuração da responsabilidade objetiva do Estado, bastando apenas uma relação de causa e efeito entre o ato praticado pelo agente e o dano sofrido por terceiro. Outrossim, também não é necessário que o ato praticado seja ilícito, muito embora deva ser antijurídico.

No que concerne à prescrição, por tratar-se o assédio moral de um evento causador de danos pessoais, caso o agente público assediado seja integrante de entidade federativa ou autárquica que não tenha legislação específica prevendo a incidência de prazo prescricional, a jurisprudência brasileira majoritária fixou que a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja estipulado um prazo menor. Também, por analogia, nesses casos podem ser aplicados os prazos previstos em legislações especiais, apenas devendo ser verificada a esfera da entidade federativa ou autárquica a que o agente público assediado faz parte (MINASSA, 2012, p. 172).

Thais Goveia Pascolato Venturi (2012, p. 248) afirma com brilhantismo que, a imputação objetiva da responsabilidade civil, além de constituir instrumento de facilitação para a indenização dos assediados, também possui uma função preventiva, uma vez que termina por coibir práticas socialmente indesejadas, evitando assim possíveis prejuízos por elas causados. “Esse papel inibitório desempenhado pela responsabilidade civil objetiva, ao suprimir a análise da culpabilidade do infrator de certas condutas consideradas ilícitas, impõe o dever de abstenção da prática do ilícito”. Portanto, a responsabilidade do empregador pelos danos causados em decorrência do assédio moral organizacional será objetiva.

Esse entendimento é ratificado pelo art. 927 do Código Civil hodierno, que prevê a “obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, desde que o ato esteja previsto nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”

Maria Ester de Freitas (2008, p. 90) faz anotações, esclarecendo que:

O assédio moral contém dano ou melhor é uma constelação de danos morais, de microtraumas psíquicos. Podemos ainda afirmar que, de fato, apesar de todo assédio moral conter um conjunto de danos morais embutidos em si mesmo, nem todo dano moral, constitui, por si só, um assédio moral.

Nessa senda, para os efeitos de responsabilização do Estado pela prática do assédio moral, basta que a vítima assediada comprove que a atitudes do assediador eram passíveis de macular a dignidade da pessoa humana. Insta incontestável o fato de o Estado ser responsabilizado objetivamente pelos danos provenientes dos atos ilícitos, independentemente de comprovação de culpa. Ademais, a doutrina predominante entende que esse entendimento não afasta a possibilidade de responsabilidade do agente público em assumir o peso de sua conduta (SILVA; SILVA, 2015, p. 69).

#### **4. O ASSEDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL BAIANA**

Igualmente aos demais estados do país, a Bahia, sob a iniciativa da então deputada estadual Moema Gramacho, em 18 de junho de 2002 foi protocolado o projeto de lei nº 12.819/2002, que dispõe sobre o assédio moral no âmbito da Administração Pública estadual direta, indireta, autárquica e fundacional. Com uma justificativa extremamente plausível e elucidativa o projeto de lei estadual faz menção à Resolução sobre assédio moral baixada pelo Parlamento Europeu, inclusive fazendo recomendações aos estados-membros, como a que se vê:

Recomenda aos Estados-membros que obriguem as empresas, os poderes públicos e os parceiros sociais a instituírem políticas de prevenção eficazes, a preverem um sistema de troca de experiências e a definirem procedimentos aptos a resolver o problema no tocante às vítimas, assim como a evitar que este se repita; recomenda, neste âmbito, que seja incrementada a informação e a formação dos trabalhadores por conta de outrem, dos efetivos que exercem funções de chefia, dos parceiros sociais e dos médicos do trabalho, tanto no setor privado como no setor público; no contexto deste regulamento, chama a atenção para a possibilidade de colocar uma pessoa de confiança no local de trabalho, à qual os trabalhadores se possam dirigir, se tal desejarem.

O § único do art. 1º do referido projeto de lei prevê:

Parágrafo único - Para fins do disposto nesta Lei Complementar, considera-se assédio moral todo tipo de comportamento praticado por servidor que atinja, pela repetição e sistematização, a dignidade, a integridade psíquica

ou física de uma pessoa, fazendo-a duvidar de si e de sua competência, implicando em dano ao ambiente de trabalho.

O texto legal ainda inova, trazendo a possibilidade de o assediado requerer remoção temporária ou definitiva:

Artigo 4º - Quando a vítima for servidor público, terá direito, se requerer, à:  
I-remoção temporária, pelo tempo de duração da sindicância e do processo administrativo;

II- remoção definitiva, após o encerramento da sindicância e do processo administrativo.

§ 1º - Quando a vítima estiver sob a guarda de instituição estadual, terá direito, se requerer, à remoção temporária, e pelo tempo de duração da sindicância e do processo administrativo.

O parágrafo 2º do mesmo art. 4º traz outro ponto de grande relevância, que é a possibilidade de responsabilização solidária do chefe imediato, caso haja recorrência e nenhuma medida tenha sido adotada. Assim, “ se houver reincidência de práticas ofensivas e violência moral, sem que medidas preventivas tenham sido adotadas pelo chefe imediato, este deverá ser responsabilizado solidariamente respondendo administrativamente, sem prejuízos dos enquadramentos civil e penal”.

O projeto baiano, corroborando o quanto previsto no art 37, §6º da Constituição Federal, prevê expressamente a responsabilidade do Estado pelo custeio no tratamento da vítima assediada, é o que se vê:

Art. 6º - Será de responsabilidade do Estado o custeio integrado do tratamento do servidor que adoecer ou for vítima de acidente em função de assédio moral, sem prejuízo do pagamento das indenizações pertinentes, caso fique provado judicialmente a omissão do chefe hierárquico na solução do problema.

Com o fito de reparar alguma punição aplicada injustamente ao agente assediado, o art. 7º do projeto de lei ainda prevê que “será anulada a demissão de servidor público vítima de assédio moral, devidamente comprovado, ou que tenha figurado como testemunha de processo administrativo que vise apurar tal fato”.

Por fim, o presente projeto prevê a criação de um Código de Ética no serviço público estadual, que deverá ser amplamente publicizado:

Artigo 8º - Compete ao Poder Executivo instituir equipe multidisciplinar, com representação tripartite das Secretarias de Estado, dos servidores e dos órgãos de fiscalização da relação do trabalho, para elaborar código de ética que vise coibir toda manifestação de discriminação étnica, racial, sexual, idade, gênero e de práticas nocivas à saúde física, mental e à segurança do trabalho dos servidores públicos, em particular o assédio moral e o assédio sexual.

Ocorre que, consoante demonstrado abaixo, o projeto protocolado em 18/06/2002 somente entrou na pauta no dia 01/07/2007, 5 (cinco) anos após a propositura, e o pior, após ter sido devolvido sem nenhum parecer, o referido projeto foi arquivado em 01/02/2011, praticamente 9(nove) anos tramitando pra não resultar em nada, colocando em dúvida todo aquele discurso “romântico” de compromisso com a integridadedísica e moral dos indivíduos, combate à violência e a coação moral, dentre outros.

<b>TRAMITAÇÃO DO PL 12.819/2002 - ASSEDIO MORAL NA ADM. PÚB. DIRETA NA BAHIA</b>	
18/06/2002	Protocolo
26/06/2002	Publicação
27/06/2002	Autuação e Cadastro
28/06/2002	Distribuição dos Avulsos
01/07/2002	Em pauta
01/02/2007	Arquive-se de Acordo com o Art.122 do Regimento Interno
01/02/2007	Encaminhado à Seção de Arquivo Geral
01/02/2007	Recebido
01/02/2007	Arquivado.
11/04/2007	Desarquivado
11/04/2007	Encaminhado à Divisão de Controle do Processo Legislativo
11/04/2007	Recebido
08/05/2007	Entrada na pauta para apresentação de emendas de 08/05/07 até 21/05/07
08/05/2007	Encaminhado à Secretaria Geral das Comissões
10/05/2007	Recebido
19/09/2007	Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça
19/09/2007	Recebido
01/07/2009	Distribuido ao Relator Dep. Gilberto Brito
25/10/2010	Devolvido sem Parecer
30/12/2010	Encaminhado à Secretaria Geral das Comissões
30/12/2010	Recebido
30/12/2010	Encaminhado à Divisão de Controle do Processo Legislativo
30/12/2010	Recebido
01/02/2011	Arquive-se de Acordo com o Art.122 do Regimento Interno
01/02/2011	Encaminhado à Seção de Arquivo Geral
01/02/2011	Recebido
01/02/2011	Arquivado

Fonte: Assembleia Legislativa do estado da Bahia

Resta indubitável que o projeto de lei baiano, caso entrasse em vigor, traria uma série de benefícios para o serviço público, assegurando o bem estar no ambiente laboral, evitando o sofrimento de diversos servidores assediados, que se mantêm

silentes pelo receio de a denúncia não resultar em nada, visto que o fenômeno do assédio moral ainda não se encontra positivado no diploma legal estadual.

Dessa forma, na tentativa de resgatar aquele compromisso para com a Administração Pública e seus servidores em geral, em 23 de março de 2016, o Deputado Estadual Soldado Prisco protocolou o projeto de lei de nº 124/2016, que dispõe sobre a prevenção e a punição do assédio moral na Administração Pública, no âmbito civil e militar.

Primeiramente o projeto em comento traz uma definição do assédio moral, apresentando as formas que ele pode se apresentar, elencando num rol exemplificativo, uma série de hipóteses, a fim de coibir essa prática danosa.

O texto do projeto, sem detrimento das garantias previstas no projeto que fora arquivado, ainda apresenta várias hipóteses de assédio moral, preocupando-se em abarcar todas as espécies de assédio moral e prevendo sanções cada vez mais graves ao agente assediador.

Art. 3º- Considera-se assédio moral, para os efeitos desta Lei Complementar, a conduta de agente público que tenha por objetivo ou efeito degradar as condições de trabalho de outro agente público, atentar contra seus direitos ou sua dignidade, comprometer sua saúde física ou psicológica ou seu desenvolvimento profissional.

§ 1º Constituem modalidades de assédio moral:

I – desqualificar, reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a autoestima, a segurança ou a imagem de agente público, valendo-se de posição hierárquica ou funcional superior, equivalente ou inferior;

II – desrespeitar limitação individual de agente público, decorrente de doença física ou psíquica, atribuindo-lhe atividade incompatível com suas necessidades especiais;

III – preterir o agente público, em quaisquer escolhas, em função de raça, sexo, nacionalidade, cor, idade, religião, posição social, preferência ou orientação política, sexual ou filosófica;

IV – atribuir, de modo frequente, ao agente público, função incompatível com sua formação acadêmica ou técnica especializada ou que dependa de treinamento;

V – isolar ou incentivar o isolamento de agente público, privando-o de informações, treinamentos necessários ao desenvolvimento de suas funções ou do convívio com seus colegas;

VI – manifestar-se jocosamente em detrimento da imagem de agente público, submetendo-o a situação vexatória, ou fomentar boatos inidôneos e comentários maliciosos;

VII – subestimar, em público, as aptidões e competências de agente público;

VIII – manifestar publicamente desdém ou desprezo por agente público ou pelo produto de seu trabalho;

IX – relegar intencionalmente o agente público ao ostracismo;

X – apresentar, como suas, ideias, propostas, projetos ou quaisquer trabalhos de outro agente público;

XI – valer-se de cargo ou função comissionada para induzir ou persuadir agente público a praticar ato ilegal ou deixar de praticar ato determinado em lei.

§ 2º Nenhum agente público pode ser punido, posto à disposição ou ser alvo de medida discriminatória, direta ou indireta, notadamente em matéria de remuneração, formação, lotação ou promoção, por haver-se recusado a ceder à prática de assédio moral ou por havê-la, em qualquer circunstância, testemunhado.

§ 3º Nenhuma medida discriminatória concernente a recrutamento, formação, lotação, disciplina ou promoção pode ser tomada em relação a agente público levando-se em consideração:

I – o fato de o agente público haver pleiteado administrativa ou judicialmente medidas que visem a fazer cessar a prática de assédio moral;

II – o fato de o agente público haver-se recusado à prática de qualquer ato administrativo em função de comprovado assédio moral.

Insta saber até quando a Administração Pública permanecerá de “olhos vendados” para a realidade dos fatos e irá agir de forma a assumir uma postura mais combativa em relação a essa prática ilícita.

#### 4.1 CONSTITUIÇÃO ESTADUAL BAIANA

Registra-se que o presente tópico não tem o fito de analisar todo o dispositivo constitucional, mas sim apontar recortes do referido diploma, que porventura venham a garantir, ainda que minimamente, os direitos dos servidores públicos no que pertine à prática de assédio moral no âmbito da Administração Pública estadual baiana.

Logo no preâmbulo a Constituição Estadual da Bahia ratifica o compromisso do Estado para com a preservação do Estado de Direito, a fomentação da liberdade e a igualdade de todos perante a lei. Ademais, corroborando com os demais preceitos legais brasileiros, traz expressamente a questão do combate a quaisquer que sejam as formas de opressão e preconceito, estando inserida a prática do assédio moral.

Nós, Deputados Estaduais Constituintes, investidos no pleno exercício dos poderes conferidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, sob a proteção de Deus e com o apoio do povo baiano, unidos indissolavelmente pelos mais elevados propósitos de preservar o Estado de Direito, o culto perene à liberdade e a igualdade de todos perante a lei, intransigentes no combate a toda forma de opressão, preconceito, exploração do homem pelo homem e velando pela Paz e Justiça sociais, promulgamos a Constituição do Estado da Bahia.

Enfatizando a questão dos direitos e garantias fundamentais, a referida constituição, em seu art. 4º, prevê, dentre outras garantias, a obrigatoriedade de adoção de

providências imediatas por parte das autoridades, no sentido de combater qualquer tipo de ameaça à vida, à liberdade e ao patrimônio, é o que se vê:

Art. 4º. Além dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal ou decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, é assegurado, pelas leis e pelos atos dos agentes públicos, o seguinte:

I – ninguém será prejudicado no exercício de direito, nem privado de serviço essencial à saúde e educação;

II – as autoridades são obrigadas a adotar providências imediatas a pedido de quem sofra ameaça à vida, à liberdade e ao patrimônio, sob pena de responsabilidade;

III – as autoridades policiais garantirão a livre reunião e as manifestações pacíficas, individuais e coletivas, sem armas, somente intervindo para manter a ordem ou coibir atentado a direito;

(...)

IX – constitui infração disciplinar, punível com a pena de demissão a bem do serviço público, a prática de violência, tortura ou coação contra os cidadãos, pelos agentes estaduais ou municipais;

Da leitura do inciso II resta evidente que, ao se referir a ameaça, o legislador jamais teve a intenção de abarcar o assédio moral. Percebe-se indubiatevemente que se trata de ameaça a incolumidade física do cidadão, esquecendo assim que o fenômeno do assédio moral, na maioria das vezes, causa danos bem piores do que as ameaças que ele se refere.

Sem o prejuízo do quanto previsto na Lei 6.677/94, vista no tópico anterior, o inciso IX da presente constituição traz expressamente a previsão da pena de demissão a bem do serviço público para qualquer agente estadual ou municipal que pratque violência, tortura ou coação ao cidadão. Registre-se que o inciso em comento clama por uma emenda, uma vez que, ao se referir apenas aos cidadãos, a despeito de os agentes públicos também serem cidadãos, o texto termina por olvidar aqueles agentes públicos que são vítimas de assedio moral por outro agente público.

#### 4.2 LEI 6.677/94 - ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO DA BAHIA

A Lei 6.677 de 26 de Setembro de 1994 dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. A presente lei nada mais é do que um compêndio de previsões legais acerca dos direitos, deveres e proibições dos servidores públicos, esferas de

responsabilidades, meios de apuração de ilícitos administrativos e sanções disciplinares, constituindo assim o regime disciplinar do servidor público.

Tal regime é decorrência do exercício do poder disciplinar do Estado, visto no capítulo anterior, o qual é atribuído à Administração com o intuito de responsabilizar aqueles que cometem faltas em detrimento do interesse público. Esse poder disciplinar visa garantir a responsabilização dos servidores públicos pelo cometimento de infrações que implique a inobservância de deveres e proibições relacionados às atribuições do cargo, função ou emprego de que estão investidos.

Em decorrência dos poderes hierárquico e disciplinar, vistos no capítulo anterior, advém o dever de obediência e daí a possibilidade de aplicação de sanções, consoante prevê o artigo 202 da presente lei, *in verbis*:

**Art. 202** - As penalidades serão aplicadas, salvo o disposto em legislação especial:

**I** - pelo Governador do Estado, pelos Presidentes dos Órgãos do Poder Legislativo e dos Tribunais Estaduais, pelo Procurador Geral da Justiça e pelo dirigente superior de autarquia ou fundação, quando se tratar de demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade de servidor vinculado ao respectivo Poder, órgão ou entidade;

**II** - pelas autoridades administrativas de hierarquia imediatamente inferior àquelas mencionadas no inciso I, quando se tratar de suspensão superior a 30 (trinta) dias;

**III** - pelo chefe da repartição e outras autoridades na forma dos respectivos regimentos ou regulamentos, nos casos de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias;

**IV** - pela autoridade que houver feito a nomeação, quando se tratar de destituição de cargo de provimento temporário.

A prática de infrações supramencionadas enseja a aplicação de sanções disciplinares, configurando, assim, a responsabilidade dos servidores públicos no âmbito administrativo.

Consoante preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p.95):

A Administração não tem liberdade de escolha entre punir e não punir, pois, tendo o conhecimento de falta praticada por servidor, tem necessariamente que instaurar o procedimento adequado para a sua apuração e, se for o caso, aplicar a pena cabível. Não o fazendo, incide em crime de condescendência criminosa, previsto no artigo 320 do Código Penal e em improbidade administrativa, conforme artigo 11, inciso II, da Lei nº8.429/92.

José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 73) ressalta que a avaliação conferida ao administrador para aplicar a punição não constitui discricionariedade, uma vez que não há que se falar em juízo de conveniência e oportunidade. “Urge que o

administrador forme a sua convicção com base em todos os elementos do processo administrativo, devendo reduzir-se a um mínimo qualquer parcela de subjetivismo no que tange ao poder punitivo da Administração”, permitindo-se, por conseguinte, que o Judiciário aprecie o ato sancionatório quase que na sua integralidade.

Neste esboço, o artigo 188 prevê, tacitamente, a inafastabilidade dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade no sopesamento da aplicação das penalidades, determinando que “deverão ser consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os antecedentes funcionais, os danos que dela provierem para o serviço público e as circunstâncias agravantes ou atenuantes”.

Nessa linha, o art. 204 do referido texto legal prevê expressamente a obrigatoriedade de a Administração Pública apurar as irregularidades ocorridas no âmbito da sua competência, podendo utilizar-se da sindicância, que poderá ser investigatória, apuratória ou preparatória.

Registre-se que a autoridade administrativa não estará obrigada a instaurar sindicância investigativa sempre que tiver ciência da ocorrência de irregularidades, pois, caso a materialidade e os indícios de autoria já estejam evidentes, pode-se entrar diretamente com o processo administrativo disciplinar. Importante frisar que, caso haja alguma possível dúvida quanto à autoria do ilícito praticado, deve-se, primeiramente, instaurar a sindicância, pois se determinado servidor for acusado indevidamente, a autoridade administrativa e a comissão processante podem responder civil e penalmente.

O presente estatuto, em seu art. 220, também prevê que a “instrução será contraditória, assegurando-se ao acusado ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”, ou seja, nenhum servidor público poderá sofrer sanção disciplinar sem que lhe tenham sido garantidos a ampla defesa e o contraditório. Inclusive, a presente lei prevê que, caso o acusado não possua advogado ou defensor público para representá-lo, caberá ao presidente da comissão designar defensor, ainda que apenas para aquele ato.

Com o fito de asseverar a lisura no julgamento do processo administrativo disciplinar, as testemunhas são ouvidas separadamente. Ressalte-se que a qualificação das testemunhas é de fundamental relevância, não sendo permitido o compromisso em caso de “amizade íntima, inimizade capital ou parentesco com o

acusado ou denunciante, em linha reta ou colateral até o terceiro grau”, consoante prevê o §2º do art. 220.

Além dos dispositivos acima elencados, o § 2º do artigo 232 prevê, expressamente, que “a comissão deverá sugerir providências para evitar reprodução de fatos semelhantes aos que originaram o processo e quaisquer outras que lhe pareçam de interesse público”. Assim, resta indubitável a preocupação do administrador público em evitar a recorrência da prática do ilícito.

Por outro lado, o *caput* do mesmo artigo prevê, *in verbis*:

**Art. 232** - Apresentada a defesa final, a comissão elaborará relatório minucioso, no qual resumirá as peças principais dos autos e mencionará as provas em que se basear para formar a sua convicção e será conclusivo quanto à inocência ou responsabilidade do servidor, indicando o dispositivo legal transgredido, bem como as circunstâncias mencionadas no artigo 188.

Perceba-se que a parte final do artigo supramencionado prevê expressamente que o relatório deverá conter a indicação do dispositivo legal transgredido. Ademais, o art. 234, IV prevê que a inobservância de formalidade essencial a termos ou atos processuais constitui causa de nulidade de processo administrativo. Desse modo, analisando o assédio moral à luz desse estatuto e, considerando-se que não há dispositivo legal expresso, percebe-se indubitavelmente a omissão legislativa no que diz respeito a essa matéria.

Pergunta-se, tendo em vista o quanto previsto nos artigos ora mencionados, qual o dispositivo legal que será indicado no relatório final do processo administrativo disciplinar que tenha como objeto a prática de assédio moral na Administração Pública direta no estado da Bahia? O disposto no referido estatuto é suficiente para imputar ao servidor assediador a prática do assédio moral? O presente estatuto possui algum dispositivo expresso que coadune e combata a prática de assédio moral no âmbito da Administração Pública direta na Bahia?

Nessa linha de raciocínio, Sandro Lucio Dezan (2015, p. 105) esclarece que:

...tipos disciplinares indeterminados são os preceitos descritivos de condutas ilícitas na seara administrativa não abalizados ao princípio da legalidade, no que tange à sua vertente *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, padecendo da eiva da vaguidade, por ausência de signos e, por corolário, significados e significações seguras, requeridas por qualquer ramo de direito sancionador.

Da mesma forma que o tipo vago não é espécie de norma penal em branco, pois esta é complementável por ato normativo, legal ou infralegal, os tipos disciplinares

indeterminados são complementáveis por ato processual de fundamentação do colegiado disciplinar, das autoridades julgadoras.

(Zaffaroni *apud* DEZAN, 2015, p. 106) ao definir norma penal em branco, assegura que essas são:

...as que estabelecem uma pena para uma conduta que se encontra individualizada em outra lei (formal ou material). (...) A lei formal ou material que compelta a lei penal em branco integra o tipo penal, de modo que se a lei penal em branco remete a uma lei que ainda não existe, não terá vigência até que a lei que a complete seja sancionada.

Assim, tendo em vista a ausência de complementação, por outra lei, resta impedida a vigência da própria lei em branco, uma vez que o tipo é composto das duas leis e a descrição incompleta da conduta (ainda vaga) não pode ser utilizada para dar azo a uma sanção. Dessa forma, um processo administrativo derivado de uma aplicação de lei penal em branco, será nulo em razão da ofensa ao princípio da legalidade, em seu aspecto de taxatividade. Ademais, consoante já visto neste mesmo tópico, a taxatividade deverá ser observada no processo administrativo no momento da indicação do dispositivo legal que ensejou a sanção.

O Ministro Celso de Mello, num processo de extradição julgado em agosto de 1996, justificou o seu voto, ratificando que:

**STF- EXTRADIÇÃO: Ext 633 CH**

Data do Julgamento: 28/08/1996

“o reconhecimento da possibilidade de instituição de estruturas típicas flexíveis não confere ao Estado o poder de construir figuras penais com utilização, pelo legislador, de expressões ambíguas, vagas, imprecisas e indefinidas. É que o regime de indeterminação do tipo penal implica, em última análise, a própria subversão do postulado constitucional da reserva de lei, daí resultando, com efeito consequencial, imediato, o gravíssimo comprometimento do sistema das liberdades públicas.”

O dever de identificar com clareza e precisão os elementos definidores dos ilícitos administrativos competia à Lei nº 6.677/94, que preferiu se omitir sobre tal questão, mormente no que concerne ao assédio moral praticado no âmbito da Administração Pública.

No que pertine à aplicação de sanção, levando-se em consideração a gravidade da situação, restaria indubitável a aplicação da pena de demissão para o servidor assediador. Todavia, o referido diploma legal mostra-se totalmente omissivo no que pertine ao assédio moral no serviço público, é o que se vê:

Art. 192. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I – crime contra a administração pública;

- II - abandono de cargo;
- III – inassiduidade habitual;
- IV – improbidade administrativa;
- V – incontinência pública ou conduta escandalosa;
- VI – insubordinação grave no serviço;
- VII – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII – aplicação irregular do dinheiro público;
- IX – revelação do segredo apropriado em razão do cargo;
- X - lesão ao Erário e dilapidação do patrimônio público;
- XI – acumulação ilegal de cargos, funções ou empregos públicos;
- XII- transgressão das proibições previstas nos incisos X a XVII do art.176.

Ressalte-se que, consoante elucida Diógenes Gasparini (2004, p. 851), a despeito de “ o objeto do processo administrativo disciplinar ser sempre a apuração das infrações e a aplicação das penas correspondentes aos servidores”, nem sempre haverá apenação para o servidor, pois pode-se chegar ao final da instrução sem chegar a uma conclusão acerca da verdadeira autoria da prática ilícita.

Ademais, de uma simples leitura do dispositivo legal citado, resta clara a inércia dos órgãos de controle nessa questão, instando saber até quando o estado da Bahia vai manter-se silente no que diz respeito à prática dessa conduta arbitrária e abusiva.

#### 4.3 LEI ESTADUAL 12.209/11- LEI DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS NO ESTADO DA BAHIA

Com o fito de asseverar a elucidação de possíveis conflitos no âmbito da Administração Pública o Estado vem ratificar a prevalência de valores decorrentes de uma ética pública e difundir-los através dos diversos mecanismos de afirmação eficazes do controle social, inclusive, buscando respeitar as próprias limitações impostas pela ordem jurídica ao seu atuar administrativo, o estado democrático de direito.

A segurança jurídica, com efeito, é resultante da certeza do direito, no plano das relações entre a Administração e os administrados, a partir da edição de comandos normativos acessíveis e esclarecedores de todos os direitos e deveres exigíveis de parte a parte, sem que haja relação de hierarquia entre os partícipes, a fim de conduzir à solução que mais afaste, com proveito ou utilidade, as contradições entre os sujeitos da sociedade pretensora e o Estado garantidor.

No âmbito da União tem-se a lei federal 9.784/99, que vem estabelecer normas de processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, sem impor qualquer procedimento a ser rigorosamente seguido nos processos administrativos em geral. Por outro lado, a despeito dessa previsão legal, no Estado da Bahia, no âmbito da Administração Pública Estadual direta e indireta, vigora a lei 12.209/2011 para disciplinar o mesmo tema.

A partir da leitura do *caput* do art. 1º da lei referida lei estadual depreende-se o seu objeto precípua do Estado e o compromisso, “em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao mais justo e célere cumprimento dos fins da Administração”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 622) ressalta que não pode a Administração proferir decisões com força de coisa julgada, pois ninguém pode ser juiz e parte ao mesmo tempo ou ninguém pode ser juiz em causa própria, sendo essa, inclusive, a distinção fundamental entre a função administrativa e a função jurisdicional.

O art. 5º, inc. LIV, da Constituição de 1988, prevê que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Em seguida, no inc. LV, determina que “aos litigantes, em processo judicial administrativo, e aos acusados, em geral, são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a elas inerentes”.

A Carta Magna não se limitou a assegurar que a sua aplicação, na esfera administrativa, ficasse adstrita aos casos onde houvesse a possibilidade de privação de liberdade e de bens. Foi além, determinando a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa nas situações que envolvam controvérsia e as que tenham acusados.

Odete Medauar (1993, p.77- 78) defende que a incompatibilidade teórica da existência de controvérsia ou conflito de interesses, no âmbito administrativo, é reforçada em face do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e da concepção de ser a administração detentora absoluta do juízo acerca do interesse público. Segundo ela, hodiernamente essa concepção evoluiu para admitir, baseada na realidade fática, a existência de multiplicidade de interesses, variados pontos de vista, enfim, de pluralismo no panorama da atuação administrativa.

A presente lei, ratificando o princípio da autotutela, prevê a obrigatoriedade, por parte da Administração Pública, no sentido de promover a imediata apuração de

irregularidades no serviço público que tiver ciência, sob pena da responsabilização prevista no item 3.2 da presente obra.

Com o fito de asseverar a impessoalidade e afastar qualquer tipo de desvio de finalidade nos atos administrativos, o art. 33, *caput* determina que “a administração emitirá decisão motivada nos processos administrativos, bem como sobre solicitações ou reclamações, indicando de forma clara e precisa os fundamentos de fato e de direito que embasaram a decisão”.

Nesta senda, se, por exemplo, um servidor preencher todos os requisitos para uma licença capacitação e a mesma for indeferida, desmotivadamente, por parte da administração, restaria configurada uma violação ao artigo retromencionado, constituindo, ademais, no assédio moral, levando-se em consideração este não ser um fato isolado.

No que tange às denúncias pela prática de infrações, o artigo 104 prevê que, qualquer pessoa que tiver conhecimento de violação da ordem jurídica, no âmbito da administração estadual, tem legitimidade para denunciar às autoridades competentes, que exercerá um juízo de admissibilidade, decidindo acerca da verossimilhança do objeto da denúncia, a fim de instaurar auditoria, sindicância ou processo administrativo disciplinar, na forma prevista em lei, consoante previsão do art. 107.

Registre-se que, não obstante tratar-se de processos administrativos, nos casos em que envolvam situações de litígio ou poder sancionatório do Estado, os princípios da ampla defesa e do contraditório não poderão ser afastados. Inclusive, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 631) ratifica que o princípio do contraditório é inerente ao direito de defesa, sendo “decorrente da bilateralidade do processo”, pois supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p.512) acrescenta que, sem prejuízo dos demais princípios, os processos administrativos devem estar pautados no princípio da verdade material, que prevê que a Administração não deve ficar adstrita ao que as partes demonstrem no processo, devendo buscar a verdade, com prescindência do que os interessados hajam alegado e provado. Nessa esteira, (ESCOLA *apud* MELLO, 2013, 512) ratifica que “não importa se a parte aceita como verdadeiro algo

que não é ou que negue a veracidade do que é, pois no procedimento administrativo, independentemente do que haja sido aportado aos autos pela parte, a Administração deve sempre buscar a verdade substancial”.

Na busca por essa verdade substancial, a lei de processos administrativos da Bahia determina no seu art. 69, *caput*, que a apreciação do processo administrativo será de competência do órgão vinculado à matéria versada, salvo disposição legal diversa. Ressalta também que “o processo deve ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir”.

Com o fito de evitar que o agente público exorbite os limites de suas atribuições, decorrentes da competência que legalmente lhe for conferida, a presente lei prevê a responsabilização administrativa pelo abuso de poder, sem prejuízo da responsabilização penal e cível.

Ademais, nos processos administrativos sancionatórios, a lei prevê critérios ainda mais minudentes, a fim de garantir a celeridade processual, prazo para defesa, razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das sanções, dentre outros dispositivos contidos na constituição estadual, no estatuto do servidor público, dentre outros.

#### 4.3 ÓRGÃOS DE CONTROLE – CORREGEDORIAS

O estado da Bahia dispõe da OGE/BA- Ouvidoria Geral do Estado da Bahia, que nada mais é do que um canal aberto entre o cidadão e o governo. A finalidade da Ouvidoria, segundo informações advindas do próprio *site* da instituição, é “receber, encaminhar e acompanhar sugestões, reclamações, denúncias e elogios dos cidadãos referentes aos serviços públicos estaduais, de forma humanizada e eficiente”.

De uma rápida visita à página do referido canal, percebe-se uma intensa e veemente publicidade acerca voltada para o compromisso do Estado da Bahia com a transparência, inclusive fazendo menção constante à Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação e garantindo retorno das questões sinalizadas.

Além da Ouvidoria, a Administração Pública direta dispõe de uma Corregedoria Geral- CGR, que foi criada pela Lei nº 10.955/2007, como parte integrante da estrutura administrativa da Secretaria de Administração do Estado da Bahia. A CGR traz como objetivo primordial a fiscalização e controle das condutas e atuação funcional dos servidores do Poder Executivo.

Sob a coordenação da CGR a Bahia ainda dispõe de corregedorias instituídas nos órgãos e entidades da Administração Pública direta estadual.

Ademais, com o fito de realizar um controle e um monitoramento mais efetivo das sindicâncias e dos processos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do Poder Executivo estadual, foi implantada uma ferramenta desenvolvida em parceria com a Procuradoria Geral do Estado, viabilizando assim um gerenciamento mais eficaz das informações correicionais. Todavia, na prática a realidade é um pouco diferente.

A Corregedoria Geral do Estado em parceria com a Procuradoria Geral do Estado , a Defensoria Pública, a Ouvidoria Geral do Estado, a Secretaria de Administração do Estado da Bahia e as demais instâncias correicionais vem atuando intensamente no sentido de agilizar, sistematizar os procedimentos e integrar as partes envolvidas no processo.

Consoante afirmado anteriormente, a criação da Corregedoria Geral, em 2007, ensejou um delineamento do procedimento e possibilitando a melhoria contínua, conforme diagnóstico situacional abaixo transcrito:

SITUAÇÃO EM 2008	SITUAÇÃO ATUAL (2015)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confusão normativo-legal acerca das tipologias das irregularidades nos processos administrativos;</li> <li>• Ausência de sistematização e falta de comunicação entre as diversas instâncias correicionais;</li> <li>• Ínfima capacidade de apuração, punição e prevenção de irregularidades praticadas pelos agentes públicos;</li> <li>• Baixa qualidade de instrução processual;</li> <li>• Altíssimo número de processos administrativos com prazos prescritos;</li> <li>• Inexistência de controles e acompanhamento de sindicâncias e Processos Administrativos Disciplinares;</li> <li>• Dificuldade para compor comissões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do sistema de Correição Estadual;</li> <li>• Padronização e normatização dos procedimentos processuais dos Processos Administrativos;</li> <li>• Estabelecimento de referencial normativo-legal para as irregularidades identificadas;</li> <li>• Articulação com a Defensoria Pública para garantia do princípio da ampla defesa e do contraditório, levando à uma ampliação da capacidade de apuração;</li> <li>• Sistematização dos procedimentos dos Processos Administrativos Disciplinares (citações, audiências, relatórios etc) em conformidade com as tipologias;</li> <li>• Desenvolvimento e implantação da ferramenta SICAJ/PAD (sistema para acompanhamento de processos administrativos e judiciais);</li> <li>• Capacitação (Videoconferência)</li> </ul>

Fonte: Corregedoria Geral

Todavia, indo de encontro à Lei de informação e a tão proclamada transparência, a despeito das diversas tentativas formais de contato, solicitações do quantitativo de processos administrativos apurados, bem como a tipologia das infrações praticadas, a Corregedoria Geral do Estado não permitiu o acesso aos dados tabulados e aos gráficos oriundos das suas pesquisas.

Assim, com o fito de apresentar as práticas mais recorrentes no âmbito da Administração Pública direta estadual baiana, foi realizada uma pesquisa nos Diários Oficiais nos 3 (três) últimos, é o que se vê:

TIPOLOGIA DE IRREGULARIDADES	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
1- Acúmulo de cargo/incompatibilidade de carga horária; 2-Ausência de frequência; 3- Aposentadorias não regulares;	1-Arts. 175, 176, 177 e ss da Lei 6.677/94 e art 37, XVI e XVII da Constituição Federal; 2-Arts. 198 e 199 da Lei 6.677/94; 3- Arts. 121,122,123 e 126 da Lei 6.677/94 e art. 40, §1º, II da Constituição Federal;

Fonte: Diário Oficial do Estado da Bahia- Elaborado pelo próprio autor.

Primeiramente, insta elucidar que a tabela acima disposta não tem o fito de exaurir os tipos de irregularidades praticadas no âmbito da Administração Pública estadual baiana, mas sim de exemplificar e demonstrar que a fundamentação legal é extrema relevância para a instauração, bem como para a apuração dos ilícitos praticados.

Ademais, verifica-se claramente a inexistência de processos versando sobre o objeto de estudo do presente trabalho, o que leva a concluir que a ausência de dispositivo legal, a despeito dos princípios constitucionais e administrativos, não estão sendo eficazes para a instauração, apuração e penalização dos agentes públicos assediadores

#### 4.4 PREVENÇÃO E COMBATE

Não é nenhuma novidade que a prevenção e o combate constituem as formas mais efetivas de defesa do assédio moral, pois, conforme já visto anteriormente, o ambiente de trabalho e a própria cultura da empresa contribuem para a prática do assédio moral por parte de alguns funcionários.

A efetiva tutela dos direitos violados pelo assédio moral organizacional se dá pela prevenção e pela precaução. Ao reconhecer e internalizar essa situação, ratifica-se a necessidade de ser privilegiada uma tutela jurisdicional preventiva à repressiva, com vias a evitá-los, o que é plenamente compatível no Direito do Trabalho, assim como no Direito Administrativo. “Acresce-se que a inseparabilidade do trabalho vivo no ato da força de trabalho obriga a que haja uma efetiva tutela preventiva. Por isso tentar-se-á demonstrar que a tutela inibitória é mecanismo processual adequado em face do assédio moral organizacional” (POHLMANN, 2014, p. 86).

(SILVA; SILVA, 2015, p. 84) reforça a importância da prevenção no tocante à prática de assédio moral na Administração Pública brasileira, destacando a necessidade do envolvimento com o sindicato, com o fito de que haja a intervenção direta em setores públicos onde o assédio moral faz-se presente. Ressalta ainda a possibilidade de os sindicatos participarem ativamente, buscando e auxiliando a Administração Pública na persecução do ilícito, desenvolvimento de programas preventivos, palestras, oficinas para a conscientização. “Também poderão ser

acionadas as Corregedorias, o Ministério Público, Comissões de Direitos Humanos do Poder Legislativo e de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil, sendo possível a interpelação de ação judicial na justiça comum”.

É sabido que a adoção de condutas preventivas não irá abortar a infeliz ideia da cabeça dos servidores-assediadores, uma vez que, a prática doentia do mal, na maioria dos casos, já está arraigada na razão de ser do indivíduo. Todavia, cabe a Administração Pública, monitorar e limitar esse tipo de prática, fazendo jus a todas as previsões legais expressas e tácitas expostas na presente obra. Com efeito, expõe Alexandre Pandolpho Minassa (2012, p. 200-201):

A participação dos sindicatos representantes dos servidores públicos estatutários é considerada indispensável na luta de prevenção contra o assédio moral no trabalho. Nada obstante essa categoria de agente público não ser contemplada e regida por Acordos ou Condições Coletivas de Trabalho, pois seus direitos e deveres somente se constituem pela vontade da lei, poderá, todavia, associar-se aos Sindicatos Específicos, conforme dispõe o art. 37, inc. VI da Constituição Federal do Brasil, objetivando a defesa de seus interesses, entre os quais a presença do assédio moral.

Juan Carlos Zurita Pohlmann (2014, p. 90) esclarece que “a não observância da prevenção e da precaução atrai ao empregador a configuração do elemento culpabilidade”, pois as evidências científicas existentes acerca das consequências drásticas do assédio moral para a saúde são suficientes para a sua eliminação, em respeito à precaução.

Não é nenhuma novidade que um dos maiores obstáculos enfrentados quanto ao assédio moral na Administração Pública é o de identificá-lo como uma forma de violência coletiva, sobretudo porque encontra-se aparentemente justificado na supremacia do interesse público do Estado. Dessa forma, com o fito de garantir o controle dos acontecimentos na máquina pública, os gestores devem adotar, sem prejuízo das demais medidas, “um processo educativo que vise a desmobilizar a força de trabalho, direcionada em dois sentidos: dificultar ou retardar o surgimento da consciência operária; reeducar aqueles que possuem outro tipo de educação, não condizente” com aquela adotada no serviço público. Para aqueles que não aceitarem a referida reeducação, registra-se a existência de mecanismos coercitivos, utilizados de maneira velada, e que cumprem a sua finalidade (KUENZER, 2011, p. 178-179).

Por outro lado, medidas educativas por si só também não inibirão a prática do assédio moral na Administração Pública, sobretudo porque as condutas ilícitas

praticadas sob a sua ideologia são tão variadas que a informação passada deverá apresentá-la com conceito aberto (ARAUJO, 2012, p. 142).

Por fim, Leonardo Viera Wandelli (2004, p. 330) defende que, “enquanto não houver o reconhecimento público, as vítimas permanecerão invisíveis ao sistema”. Esse reconhecimento público dar-se-á não apenas através de campanhas de conscientização e oficinas, mas sim através da positivação de uma legislação que verse sobre a matéria.

#### 4.5 NECESSIDADE DE NORMATIZAÇÃO ESTADUAL EXPRESSA DO ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

O fenômeno do assédio moral tem evoluído na mesma proporção que o desenvolvimento da sociedade. Assim, os dispositivos legais não podem ficar para trás.

“Os direitos fundamentais possuem como característica moderna não apenas a sua positivação para observância pelo Estado como institutos limitativos de seu agir”. Cientes da imprescindível vinculação pura dos preceitos insculpidos em um diploma legal, apresenta-se a função de gerir a interpretação, aplicação e produção de novas normas de forma mais abrangente possível para o alcance de suas finalidades (DEZAN, 2015, p. 112).

Dessa forma, O Ministro Gilmar Ferreira Mendes (1999, p. 43), dando ênfase ao princípio da proporcionalidade como sendo um juízo de justiça socialmente aceitável e adequado ao Estado Democrático de Direito, afirma que:

A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade. Essa nova orientação, que permite converter o princípio da reserva legal no princípio da reserva legal proporcional, pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a adequação desses meios para a consecução dos objetivos pretendidos e necessidade de sua utilização.

Com “eficácia jurídica difusa e indeterminada, relega-se ao intérprete e aplicador do Direito a concreção dos princípios fundamentais, quando da análise do caso a caso, emitindo juízo de valor acerca da incidência ou não incidência da norma ao caso

concreto”. Assim, com esteio no princípio da razoabilidade advindo do devido processo legal substantivo, não há por que entender aplicável a legalidade estrita para os ilícitos penais e não aplicável para os ilícitos administrativos (DEZAN, 2015, p. 113).

Corroborando esse entendimento, Luís Roberto Barroso (2004, p. 64) esclarece que:

Cabe ao Direito a positivação desses valores, transformando-os em normas jurídicas. Esses bens sociais supremos, como intuitivo, existem fora e acima das regras legais e nela não se esgotam, até porque não têm caráter absoluto e se encontram em permanente mutação. Mas, a começar da Constituição, toda a ordem jurídica move-se no sentido de realizá-los.

O legislador estatutário, no uso de seu poder-dever de legislar para tutelar o interesse público, tipificando e estipulando sanções às condutas disciplinares ilícitas, deve levar em consideração, como norma fundamental do sistema, o princípio da legalidade, sobretudo no seu aspecto de taxatividade, a fim de não macular de inconstitucionalidade material suas produções normativas (DEZAN, 2015, p. 122).

É sabido que a Administração Pública tem o dever de observância, sem prejuízo dos demais, aos princípios da moralidade e da eficiência, consoante já sinalizado anteriormente, nos termos do art. 37 da Carta Magna. Dessa forma, resta saber se os referidos princípios têm o poder de restringir direitos fundamentais do servidor público assediador.

Edmir Netto de Araujo (2010, p. 36) enfatiza que as condutas ilícitas, para o Direito Administrativo disciplinar, devem estar descritas expressamente nos diplomas administrativos, bem como estarem relacionados à conduta do servidor público, em seu agir ou não agir, de acordo com a previsão legal ou regulamento a que está vinculado (relação jurídica de direito material), cuja infração está relacionada a determinanda a ameaça de sanção, também prevista nesses diplomas positivada e vinculadas, por imputação deontológica, aos pertinentes preceitos primários.

Neste sentido, ratificando a necessidade de leis claras e analíticas como condição para a aplicação do direito, BECCARIA (2003, p. 22-23) defende que textos legais vagos são extremamente nocivos para a segurança jurídica.

Complementando o entendimento de Beccaria, Carlos Roberto Siqueira Castro (2003, p. 220-221) afirma:

É mister, contudo, para que o princípio da legalidade tenha efetiva aplicação, tanto para os particulares quanto para os agentes do Poder Público, que os atos normativos sejam providos de clareza e precisão, a fim de que os

destinatários das regras jurídicas, e bem assim os seus executores em todas as instâncias da organização estatal, possam bem conhecer o sentido e o alcance de suas disposições. A não ser assim, o entendimento do comando legislativo, especialmente quando se tratar de normas proibitivas ou imperativas, restaria prejudicado, daí podendo resultar graves consequências para aqueles sujeitos à sua observância. É necessário, portanto, que a clientela da norma jurídica tenha a justa ou, pelo menos, aproximada noção do teor da licitude ou ilicitude dos atos e omissões humanas em face dos parâmetros legais. Isto é tanto mais verdadeiro quando se estiver diante de norma provida de sanção (administrativa, fiscal ou penal), cujo perfeito entendimento preceitual torna-se indispensável para a livre determinação dos sujeitos da obrigação legal quanto aos riscos da imputação de responsabilidade (...) Cogita-se, aí, de um consectário do princípio da legalidade que busca atender ao postulado da segurança jurídica e que exige, para a satisfação da garantia constitucional do devido processo legal, a inteligibilidade da descrição das condutas normatizadas, reprimidas ou permitidas. A ausência de clareza das pautas comportamentais objeto dos mandamentos normativos, como ainda obscuridade ou vagueza no traçado das condutas revestidas de exigibilidade jurídica conduz, ou deve conduzir, à nulidade do tipo legal.

Conforme preceitua Alexandre Freitas Câmara (2003, p. 195), “devido processo legal é a garantia do processo justo. E processo justo é aquele capaz de produzir resultados justos(ou seja, é o processo efetivo)”.

José dos Santos Carvalho Filho (2004, p. 611) acrescenta ainda:

O Direito Administrativo confere aos hierarcas da Administração certa dose de atribuição discricionária (não confundir com arbitrariedade) no que alude à definição dos motivos ensejadores de certas punições e ao quantitativo da pena de suspensão, já o mesmo não ocorre quanto à natureza da pena a ser imposta, que é totalmente vinculada. Vale dizer que não pode a Administração inflingir pena que não esteja expressamente prevista na lei ou no regulamento.

Por todo o acima exposto, verifica-se a premente necessidade de normatização expressa no estado da Bahia acerca da prática do assédio moral no âmbito da Administração Pública direta. Com uma previsão legal expressa, as vítimas de assédio moral no serviço público terão maior confiança e segurança, no sentido de denunciar a prática aos órgãos de fiscalização e controle, vez que estarão cientes da tipificação legal, bem como poderia exigir da Administração Pública, as penalidades aplicadas ao caso concreto.

## 5 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto no decorrer do presente trabalho, restou evidenciado que o assédio moral na Administração Pública ainda é um fenômeno que não apenas vai de encontro aos mais diversos princípios constitucionais, como também viola

veementemente todos, ou quase todos, os princípios basilares da Administração Pública.

O referido fenômeno, quando ocorrido no âmbito da Administração Pública, torna-se ainda mais nocivo do que aquele ocorrido no âmbito da iniciativa privada, uma vez que, sob a armadura inquebrantável do Estado, o administrador público pratica arbitrariedades das mais variadas ordens.

Diversamente do que ocorre nas organizações privadas, onde as estratégias de gestão impõem ao empregado uma postura cada vez mais agressiva com relação ao cumprimento de metas inexecutáveis, concorrência desmedida e desleal, no serviço público o assédio moral ocorre, na maioria das vezes, ocorre, sem prejuízo das razões mencionadas, por motivos ligados ao abuso de poder, exacerbação do poder hierárquico e/ou preconceito.

Sob a égide do instituto da estabilidade, ainda que esta não seja absoluta, o agente público justifica seus atos em nome da supremacia do interesse público, da eficiência e da celeridade que a Administração Pública deve perseguir.

O dinamismo das relações, com o estabelecimento de metas, monitoramento e fiscalização das atividades deixou de ser característica adstrita às empresas privadas. Hodiernamente, com o modelo de Administração Gerencial, o gestor público vê-se obrigado a assumir uma postura mais proativa, a fim de atender às expectativas do Governo e dos cidadãos. A sociedade, por sua vez, respaldada pelo princípio da publicidade e pela transparência dos atos administrativos, exige uma postura mais enérgica do superior hierárquico, mormente no que concerne à produtividade dos seus administrados.

Verifica-se que o arcabouço jurídico brasileiro impõe ao Estado a responsabilidade objetiva pelos atos ilícitos praticados por seus agentes públicos, entretanto, a despeito dos diplomas legais preventivos, coibitivos e repressores existentes em face da prática de assédio moral no âmbito da Administração Pública brasileira representarem um avanço incomensurável, no que tange à isonomia entre os administrados, à dignidade da pessoa humana, moralidade administrativa, honra, liberdade e respeito ao agente público no ambiente de trabalho, há, em contrapartida, uma premente necessidade de positivação do instituto no estado da Bahia, vez que os princípios adotados e a aplicação tácita deste não tem

proporcionado o efeito esperado, fato que pode ser observado nos processos administrativos disciplinares, das inúmeras denúncias apócrifas, nas remoções desmotivadas etc.

Essa ausência de tipificação do fenômeno do assédio moral no serviço público, termina por corroborar o aumento do quantitativo do ilícito. Por outro lado, em virtude da inexistência de legislação expressa positivada acerca dessa matéria, o agente assediador, na certeza da impunidade ou da falta de norma que preveja uma sanção mais gravosa, termina por continuar fazendo vítimas onde quer que ele esteja atuando.

Ademais, não se pode olvidar que a lei de processos administrativos do estado da Bahia, bem como o estatuto do servidor público civil estadual baiano prevê que a fundamentação legal da infração praticada pelo servidor seja descrita expressamente no relatório de PAD. Assim, resta o seguinte questionamento: Nos PADs que versem sobre a prática de assédio moral na Administração Pública direta baiana será adotado que dispositivo legal? ; É legítima a aplicação da pena de suspensão ou demissão de um agente público assediador, mesmo que não haja legislação positivada versando sobre a matéria?; Quais garantias legais a vítima de assédio moral na Administração Pública estadual baiana dispõe, no que tange a possíveis retaliações advindas do superior hierárquico?

Esses e outros questionamentos continuarão sem respostas, caso o Estado continue silente no que pertine ao fenômeno.

Tendo em vista que, em se tratando de Administração Pública, o princípio da autonomia da vontade não encontra esteio, bem como devido a ausência de legislação expressa concernente à matéria, insta indubitável a necessidade de o estado da Bahia aprovar uma lei que verse acerca do fenômeno do assédio moral na Administração Pública direta.

Ademais, o estado da Bahia não pode olvidar uma matéria tão recorrente no Brasil que, inclusive, já se encontra positivada em alguns estados membros, bem como nos mais diversos municípios do Brasil.

## 6. REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zigmund. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Rio de Janeiro. Zaher, 2008, p. 259.

BRASIL. Constituição (1988). **Organização de Anne Joyce Angher**. São Paulo: Rideel, 2015.

\_\_\_\_\_, Lei 8.112 (1990). **Organização de Anne Joyce Angher**. São Paulo: Rideel, 2015.

\_\_\_\_\_, Lei 6.677 (1994). **Organização de Anne Joyce Angher**. São Paulo: Rideel, 2015.

\_\_\_\_\_, Lei 9.784 (1999). **Organização de Anne Joyce Angher**. São Paulo: Rideel, 2015.

BINENBOJN, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CALVO, Adriana. **O Direito Fundamental à Saúde mental no Ambiente de Trabalho**. 1ª Edição. São Paulo: Ltr, 2014.

CARRANZA, Giovanna. **Administração Geral e Pública**. 2ª Edição. Bahia: Juspodium, 2014.

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Edição. Bahia: Juspodium, 2012.

DELGADO, Gabriela Neves; DELGADO, Mauricio Godinho. **Constituição da República e Direitos Fundamentais**. 2ª Edição. São Paulo: Ltr, 2013.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar**. 3ª Edição. Paraná: Juruá, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_, **Parcerias na Administração Pública**. 9ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

FONSECA, Rodrigo Dias da. **Assédio moral nas relações de emprego**. São Paulo, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 9ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

GUEDES, Márcia Novaes. **Terror Psicológico no Trabalho**. 2ª Edição. São Paulo: Ltr, 2005.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal estar no trabalho: redefinindo o assédio moral** 4ª edição. Tradução Rejane Janowitzzer. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2009. P. 17.

JESUS, Damásio Evangelista. **Direito Penal Parte Geral**. 2 edição. São Paulo. Saraiva.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINASSA, Alexandre Pandolpho. **Assédio Moral no Âmbito da Administração Pública**. 1ª Edição. São Paulo: Habermann, 2012.

NASCIMENTO, Sonia Mascaro. **Assédio Moral**, Saraiva, 2009, p. 1.

PASCARELLI FILHO, Mario. **A nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. 1ª Edição. São Paulo: Dvs.

PESSOA, Valton Doria. **Transação Extrajudicial nas Relações Individuais de Trabalho**. 1ª Edição. São Paulo: Ltr, 2003.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Controle judicial da Administração Pública. Da legalidade estrita à lógica do razoável**. 2ª Edição. Minas Gerais: Forum, 2009.

POHLMANN, Juan Carlos Zurita. **Assédio Moral Organizacional: Identificação e tutela preventiva**. 1ª Edição. São Paulo: Ltr, 2014.

SILVA, Leda Maria Messias da. **O Assédio Moral na Administração Pública: um livro em prol da extinção dessa praga**. 1ª Edição. São Paulo: Ltr, 2015.

SOBOLL, Liz Andreia Pereria. **Assédio Moral Organizacional. Uma análise da organização do trabalho**. São Paulo. Casa do Psicólogo, 2008, p.12.

STEPHAN, Cláudia Coutinho. **O Princípio Constitucional da Dignidade e o Assédio Moral no Direito do Trabalho de Portugal e do Brasil**. 1ª Edição. São Paulo: Ltr, 2013.

VENTURI, Thais Goveia Pascoaloto. **A Construção da Responsabilidade Civil Preventiva no Direito Civil Contemporâneo**. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

<[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao066/GilvanSilva\\_RafaelladeSouza.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao066/GilvanSilva_RafaelladeSouza.html)> Disponível em: 09 de Setembro de 2015.

TRT 3ª Reg. 4ª Turma, RO.1533/200, Rel. Lucide D’Ajuda Lyra de Almeida, DJMG 20.04.202, p.13.