

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA” – FEESR  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO

**ERICA ANTONIA BIANCO DE SOTO INOUE**

**ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: RESPONSABILIDADE  
CIVIL DO ESTADO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Marília, SP

2020

ERICA ANTONIA BIANCO DE SOTO INOUE

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Teoria Geral do Direito e do Estado, Linha de Pesquisa Construção do Saber Jurídico, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Vivianne Rigoldi

Marília, SP

2020

Autor: ERICA ANTONIA BIANCO DE SOTO INOUE

Título: ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Teoria Geral do Direito e do Estado, Linha de Pesquisa Construção do Saber Jurídico, e aprovada pela banca examinadora.

Marília, SP, 25 de junho de 2020.

---

[Doutora Vivianne Rigoldi – UNIVEM- Professora Orientadora ]

---

[Doutor Roberto de Freiria Estevão - UNIVEM]

---

Fabiana Junqueira Tamaoki Neves – Centro Universitária Toledo de Presidente Prudente-SP

Dedico esta Dissertação a meu marido, Fábio, meu amor, pessoa ímpar que acrescenta a minha história o que eu nem sabia faltar e hoje não sei viver sem.

Aos meus filhos, Sophye e Enzo, por serem meu coração, a melhor parte de mim e minha inspiração para superação diária.

Aos meus pais, Maria Teresa e Antonio Marco, minha base, sempre no início de tudo e essenciais ao meu sucesso em cada desafio.

Aos meus sogros, Iochinori e Lucy, meus exemplos de probidade administrativa e Gestão Pública, por acreditarem no meu potencial.

## **AGRADECIMENTOS**

A Professora Doutora Vivianne Rigoldi, sempre presente e incentivadora, pela dedicação na orientação deste trabalho.

Ao Professor Doutor Mario Calil, minha sincera gratidão por acreditar no potencial de cada um de seus alunos, especialmente no meu.

Aos professores e funcionários do Centro Universitário Eurípedes Soares da Rocha por fazerem deste Programa de Mestrado um exemplo de desenvolvimento pessoal, profissional e acadêmico aos seus alunos.

Aos meus colegas da Turma 01/2018, por serem os melhores companheiros de jornada que eu poderia querer.

Desconfie do destino e acredite em você. Gaste mais horas realizando que sonhando, fazendo que planejando, vivendo que esperando porque, embora quem quase morre esteja vivo, quem quase vive já morreu.

Sarah Westphal

INOUE, Erica Antonia Bianco de Soto Inoue. Assédio moral na Administração Pública: Responsabilidade civil do Estado e Improbidade Administrativa. 142 f. **Dissertação de Mestrado**. Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”– FEESR; Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM, Marília-SP, 2020.

## RESUMO

O tema “Assédio Moral na Administração Pública: Responsabilidade Civil do Estado e Improbidade Administrativa” foi desenvolvido considerando-se a linha de pesquisa do Mestrado em Teoria Geral do Direito de Estado, cuja linha de pesquisa é a construção do saber jurídico, em razão da escassa literatura e legislação protecionista contra a prática hostil de agentes políticos sobre determinados servidores que não lhe sejam partidários ou com quem não possua afinidade no ambiente de trabalho. O assédio moral, enquanto prática de violência psicológica reiterada a determinada servidor dentro dos órgãos da Administração Pública, atrai a responsabilidade do agente político enquanto ação ímproba e imoral própria dos tipos contidos na Lei de Improbidade Administrativa, de base constitucional. Diante da existência de danos psicológicos e financeiros à vítima, o tema atrai a incidência da teoria da responsabilidade objetiva do Estado, donde cabível sua reparação moral e material, com posterior ação regressiva contra o gestor público ímprobo. Neste caminho, a presente pesquisa visa responder ao problema proposto, qual seja, aplicação da LIA a casos de assédio moral, utilizando, para tanto, pesquisa bibliográfica nacional e internacional, aplicada ao método hipotético-dedutivo através, inclusive, de questões polêmicas.

**Palavras-chave:** assédio moral; reparação de danos; improbidade administrativa

## **ABSTRACT**

The theme “Moral Harassment in Public Administration: Civil Liability of the State and Administrative Improbability” was developed considering the research line of the Master Degree in General Theory of State and Law, whose line of research is the construction of legal knowledge, due to the scarce literature and protectionist legislation against the hostile practice of political agents on certain civil servants who are not partisans or with whom they have no affinity in the work environment. Moral harassment, as a practice of repeated psychological violence to a given civil servant within the departments of the Public Administration, attracts the responsibility of the political agent as an unprecedented and immoral action typical of the types contained in the Law of Administrative Improbability. Due to the existence of psychological and financial damages to the victim, the theme attracts the incidence of the theory of the State's strict responsibility, hence its moral and material reparation, with subsequent regressive action against the unrighteous public manager. In this way, the present research aims to answer the proposed problem, namely, application of the LIA to cases of moral harassment, using, for this purpose, national and international bibliographic research, applied to the hypothetical-deductive method through, including, controversial issues.

Keywords: moral harassment; damage repair; administrative improbity



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: ações hostis caracterizadoras do assédio moral .....	67
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

CF – Constituição Federal

CC – Código Civil

REsp – Recurso Especial

RE – Recurso Extraordinário

AgRg – Agravo Regimental

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TJ – Tribunal de Justiça

Rcl – Reclamação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	16
<b>2.1 Da boa Administração Pública</b> .....	17
<b>2.2 Discricionariedade administrativa</b> .....	20
<b>2.3 Princípios da Lei de Improbidade Administrativa</b> .....	24
2.3.1 Princípio da legalidade .....	26
2.3.2 Princípio da impessoalidade .....	27
2.3.3 Princípio da moralidade .....	28
2.3.4 Princípio da publicidade .....	31
<b>2.4 Conceito</b> .....	32
<b>2.5 Sujeitos da ação</b> .....	35
<b>2.6 Elementos caracterizadores</b> .....	40
<b>2.7 Natureza jurídica</b> .....	42
<b>2.8 Processamento</b> .....	44
<b>2.9 Atos de improbidade e suas sanções</b> .....	48
<b>3 ASSÉDIO MORAL</b> .....	52
<b>3.1 Conceito</b> .....	52
<b>3.2 <i>Bullying x mobbing</i></b> .....	55
<b>3.3 Elementos de configuração</b> .....	57
<b>3.4 Tipos de assédio moral</b> .....	61
<b>3.5 Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância</b> .....	62
<b>3.6 Assédio Moral na Administração Pública</b> .....	65
<b>3.7 Tipos de assédio moral nos órgãos públicos</b> .....	70
3.7.1 Inatividade compulsória x excesso de trabalho .....	71

3.7.2 Síndrome de <i>burnout</i> .....	73
3.7.3 Desvio ou acúmulo de função .....	75
3.7.4 Discriminação remuneratória ou perseguição ideológica .....	78
<b>3.8 Das provas do assédio moral na Administração Pública .....</b>	<b>79</b>
<b>3.9 Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado .....</b>	<b>83</b>
3.9.1 Da ação regressiva prevista no art. 37, §6º da CF/88 .....	85
3.9.2 Reparação do assédio moral pela Administração Pública .....	86
<b>4 QUESTÕES POLÊMICAS SOBRE O ASSÉDIO MORAL ENQUANTO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>89</b>
4.1 Parâmetros de fixação de reparação indenizatória .....	89
4.1.1 Danos morais .....	89
4.1.2 Danos materiais .....	93
4.2 Processo administrativo disciplinar x inquérito civil .....	94
4.3 Prescrição .....	99
<b>5 ASSÉDIO MORAL POR AGENTE POLÍTICO – A VISÃO DOS TRIBUNAIS ....</b>	<b>104</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>108</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>111</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXO A - Lei de combate ao bullying.....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXO B - Leis de combate ao assédio moral .....</b>	<b>123</b>
<b>B.1. Pela União .....</b>	<b>123</b>
<b>B.1.1. Projetos de lei .....</b>	<b>123</b>
<b>B.2. Pelos estados .....</b>	<b>124</b>
<b>B.2.1. Lei nº. 3.291/2002 do Estado do Rio de Janeiro .....</b>	<b>124</b>
<b>B.2.2. Lei complementar nº. 12.561/2006 do Estado do Rio Grande do Sul .....</b>	<b>128</b>
<b>B.2.3. Lei complementar nº. 116/2011 do Estado de Minas Gerais .....</b>	<b>132</b>

<b>B.3. Pelos municípios (alguns exemplos) .....</b>	<b>136</b>
--	------------

## 1 INTRODUÇÃO

O desafio do estudo do tema aqui proposto, qual seja, “Assédio moral na Administração Pública: Responsabilidade Civil do Estado e Improbidade Administrativa” enquadra-se na linha de pesquisa “construção do saber jurídico” do Mestrado em Teoria Geral do Estado do Centro Universitário Eurípedes Soares da Rocha em razão da carência de literatura jurídica específica, legislação temática ou mesmo de pesquisas pontuais no setor público para verificação de incidência e consequências de práticas hostis de gestores públicos sobre servidores em seus ambientes de trabalho.

O problema central da pesquisa pode ser encontrado no seguinte questionamento: O assédio moral na Administração Pública é elemento configurador da Improbidade Administrativa atraindo, portanto, a responsabilidade civil do Estado na reparação de danos decorrentes daquele ato ímprobo?

O assédio moral constitui grave violação aos deveres mútuos de proteção existentes na relação empregatícia por constituir interferência grave e danosa na vida patrimonial e pessoal do servidor, atingindo-o em sua saúde psíquica e em suas relações sociais dentro e fora do ambiente de trabalho.

Buscando compreender as consequências desta violência no ambiente dos órgãos públicos, inicia-se o presente estudo com a compreensão do instituto da improbidade administrativa dentro do conceito de boa administração pública. Para tanto, serão elaboradas definições, princípios basilares da Administração Pública invocados pela Lei de Improbidade Administrativa, tipos previstos nesta e sanções ao administrador ímprobo.

As práticas que corrompem o sistema público compõem o fenômeno descrito genericamente como corrupção. O combate a essas condutas ofensivas demanda o conhecimento dos princípios ofendidos, além dos meios disponíveis para proteção do sistema.

A seguir, será dedicado um capítulo ao estudo específico do Assédio Moral, seu conceito, características, configuração e principais consequências ao ambiente de trabalho e à saúde do servidor público.

Neste capítulo, adentrar-se-á à esfera de responsabilização do ente estatal enquanto sujeito abstrato e, principalmente, do superior hierárquico quando este for agente público, culminando na condenação por improbidade administrativa, uma vez que o assédio

moral implica, necessariamente, em violação aos princípios essenciais da Administração Pública.

A metodologia utilizada será a do método hipotético-dedutivo, partindo-se de conceitos amplos até a construção de conceitos específicos ligados ao tema proposto com a colocação de questões polêmicas e posicionamentos baseados em estudos doutrinários e jurisprudenciais recentes.

Justifica-se a presente pesquisa, conforme dito acima, porque dentre as diversas deficiências ligadas à Administração Pública, a transgressão aos princípios administrativos tem demandado acurada investigação científica, notadamente quanto à sua concretização contrária ao interesse público, como é o caso do Assédio Moral.

Não obstante, a deficiência de literatura especializada disponível no universo jurídico faz com que o estudo além dos conceitos vinculados à saúde seja imperioso para prevenção e combate à essa prática tão violenta contra o servidor público.

Ao adentrar o serviço público, o servidor busca a segurança da estabilidade e a previsibilidade dos procedimentos burocráticos, mas também busca dividir o espaço de trabalho com pessoas igualmente desejosas de fazer uma boa prestação de serviço, sem perseguições, subjetivismos ou ações desleais.

Tem-se, assim, que a Lei nº. 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), verdadeiro marco na luta contra o abuso de poder, corrupção, desvio de conduta, desvio de finalidade e corrupção, é importante instrumento de concretização da norma constitucional, do dever de probidade administrativa e da efetivação do princípio da moralidade.

Entretanto, apesar de extremamente combatidos e rechaçados pela sociedade, atos de improbidade ainda são identificados no âmbito do serviço público, onde o gestor público se utiliza da máquina administrativa para caprichos pessoais, muito embora estejam subordinados aos princípios de moral e ética intrínsecos a cada ser humano.

A legitimidade do estado democrático de direito está necessariamente atrelada ao funcionamento lícito e moral das instituições, não sendo suficiente uma democracia meramente formal, até porque o povo possui direito a um governo honesto e eficiente, razão pela qual a democracia efetiva pressupõe a probidade administrativa como um elemento essencial.

Assim, para resguardar a funcionalidade da Lei nº. 8.429/1992 (LIA), apresentam-se os órgãos de fiscalização, como Ministério Público e Tribunal de Contas, exigindo do agente público condutas pautadas nos princípios constitucionais e punindo aqueles que se desviarem deste caminho.

O presente trabalho volta sua atenção, portanto, ao estudo das relações pessoais prejudiciais existentes dentro do serviço público – assédio moral – e na sua caracterização enquanto ato de improbidade administrativa, ensejando, como consequência, a responsabilização do Estado em arcar com os danos morais e materiais pelo ato danoso causado por seu representante público.

Desta forma, compreender os conceitos jurídicos e princípios norteadores da Administração Pública, cuja inobservância é passível de sanção ao administrador público, é a base e início de estudos fundamentais para inclusão do assédio moral dentre suas práticas constitutivas.

O ato de improbidade ofende o direito da Administração de não ser atingida pelos comportamentos de seus agentes violadores dos tipos anunciados na lei. Quando o ato ímprobo é praticado, a Administração Pública torna-se vulnerável e nesse momento nasce para ela a pretensão de condenar o autor do ato para o fim de ser-lhe aplicada a respectiva sanção.

Com o objetivo de analisar a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de controle de conduta dos agentes públicos foi feita uma revisão bibliográfica fundamentada por dispositivos legais, livros disponíveis de doutrinadores renomados que abordam o tema, bem como artigos científicos apoiados em pesquisas literais. Importante destacar, também, o estudo de artigos da própria Lei nº. 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e da Constituição Federal.

Um dos caminhos adotados para buscar a resposta ao problema da aplicabilidade da LIA aos agentes políticos praticantes de assédio moral, bem como das práticas comumente utilizadas por estes para atingir sua vítima, será o levantamento de julgados recentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), os quais compreendem que a violação aos direitos fundamentais do servidor público (dignidade, honra, imagem, dentre outros) podem atrair os tipos previstos na LIA para sanção do administrador ímprobo.



## 2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Depara-se, atualmente, com uma grande erosão da confiança dos cidadãos na Administração Pública, seja em razão das constantes notícias de corrupção que assolam a mídia nacional, seja em razão da má aplicação do capital público, aqui incluído o financeiro, o organizacional e o humano.

Percebe-se que esta insatisfação geral com a área pública tem obrigado seus administradores a redesenhar o ambiente em que se encontram, visando torná-lo continuamente eficiente, eficaz, transparente, acessível e confiável.

Trata-se de missão difícil em um ambiente onde se exige a observância rigorosa às leis e aos princípios constitucionais, pois as atividades públicas ainda se encontram tragicamente presas a um modelo burocrático que caminha no retrocesso das premissas globalizantes e de rapidez na troca de informações.

Em paralelo às obrigações expressas em lei, o administrador encontra uma certa liberdade nos atos que lhe são discricionários, isto é, ações que a lei autoriza a ele a executar conforme entenda ser mais adequado e lícito à gestão do ente público sob sua direção.

Entretanto, a liberdade dada com a discricionariedade deve ser contida e fiscalizada, para que não extrapole o estritamente necessário ao andamento das ações públicas em detrimento de interesses pessoais e arbitrários do administrador público.

Neste sentido:

O Estado Constitucional pode ser traduzido como Estado das escolhas administrativas legítimas e sustentáveis. Assim considerando, nele não se admite a discricionariedade irrestrita, intátil, desviante, imediatista. Em outras palavras, impõe-se combater os recorrentes vícios de arbitrariedade por ação ou omissão (FREITAS, 2014, p. 13).

Os atos ilegais deliberados devem ser combatidos com rigor, por trazerem graves danos de ordem econômica e moral, regendo o princípio da boa Administração Pública a obrigatoriedade de justificativa das razões que conduziram à determinada decisão administrativa, comprovando-se seu custo-benefício, não bastando, portanto, a mera alegação de conveniência e oportunidade tão comumente exarada pelo ordenador público nos dias atuais.

Entretanto, nem sempre é possível aferir logo de início os prejuízos causados pela má Administração Pública, notadamente quando os atos discricionários envolvem causar danos a demais atores do cenário público, quais sejam servidores públicos hierarquicamente superiores, inferiores ou de idêntica posição, porém dotado de fragilidades sociais e pessoais atacáveis em seu ambiente de trabalho.

Nesse aspecto, a crítica está em o gestor público esquecer que “discrição não significa, no Estado Constitucional, liberdade para o desperdício, o direcionamento espúrio ou o voluntarismo causador de erosão da confiança” (FREITAS, 2014, p. 14).

Nesta linha de raciocínio, o presente capítulo abordará, inicialmente, os pressupostos formadores da boa Administração Pública e a discricionariedade com seus limites ao gestor público. Em seguida, aprofundando a temática da improbidade administrativa, serão estudados os princípios previstos na Lei de Improbidade, sua natureza jurídica e suas consequências ao administrador público.

## **2.1 Da boa Administração Pública**

Carlos Ari Sundfeld (1998, p. 99-107) ensina em sua obra “Fundamentos de Direito Público” que o direito público tem a complexa missão de garantir o equilíbrio entre Estado e os indivíduos que se subordinam ao Estado, dada a autoridade daquele, com fundamento em regras de competência, mas sem perder a condição de titulares do poder político e de direitos próprios.

Nesta balança em que pesam o poder de autoridade e os direitos individuais, questiona-se ser a boa administração um direito fundamental do cidadão ou mera consequência lógica da atividade pública exercida pelo agente político.

Autores como Lucio Pegoraro (2011) não entendem a boa administração como um direito, mas sim como objetivo do Estado e sua finalidade última. Logo, não se trataria de um direito, mas de uma prática própria do conceito de Estado e de gestão pública.

Outros doutrinadores, como Rogério Soares (1955, p. 198-201 *apud* ISMAIL FILHO, 2018, p. 112), por sua vez, entendem não ser um objetivo do Estado, mas um dever

do administrador público em “direcionar o poder conferido pela norma jurídica à satisfação do interesse público, descobrindo, em um determinado caso concreto, o interesse público visado pela própria norma”.

Por outro prisma, o cidadão, titular do direito político, aquele que elegeu seu representante e gestor público, também possui o direito de exigir o cumprimento do dever deste em realizar uma boa Administração Pública, conforme se depreende do trecho abaixo:

Nesse passo, a boa administração é, sim, um direito fundamental que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observância por este dos princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade, etc), das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação procedimental do particular na gestão pública (devido processo legal, duração razoável do processo, direito à audiência com o gestor e/ou seu representante, entre outros) (ISMAEL FILHO, 2018, p. 113).

A boa Administração Pública pressupõe, além da maior participação popular nas decisões públicas, a “geração de ambiente institucional seguro para os parceiros produtivos, com aguda redução dos entraves oriundos do burocratismo, da corrupção e da quebra reiterada de confiança” (FREITAS, 2014, p. 19).

Juarez de Freitas volta seu conceito à crítica à discricionariedade do administrador público, o qual, não raras as vezes, a utiliza sem controle, de forma caprichosa e sem qualquer motivação vinculada ao interesse público, mas tão somente em benefício próprio ou de terceiros com que possua relação de vantagens recíprocas.

Nesse caminho, este autor conceitua o direito fundamental à boa Administração Pública da seguinte forma:

[...] trata-se do direito fundamental à Administração Pública eficiente e eficaz, proporcional e cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades (FREITAS, 2014, p. 21).

O conceito traz um apanhado de institutos jurídicos essenciais e principiológicos ligados ao Direito Público e à sua finalidade maior, qual seja, a observância do interesse público sobre qualquer interesse particular conflitante.

Dissecando o referenciado conceito, por sustentabilidade tem-se a observância da preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos sob o enfoque de seus custos, visando proporcionar bem-estar presente e futuro aos cidadãos.

A motivação proporcional, por sua vez, refere-se à necessidade fundamentação das decisões discricionárias e não discricionárias, de forma vinculante, jurídica e livre de arbitrariedades.

O cumprimento dos deveres com imparcialidade implica no direito a “não discriminação negativa de qualquer natureza e, ao mesmo tempo, promove discriminações inversas ou positivas (reduzora de desigualdades iníquas)” (FREITAS, 2014, p. 22).

Vedam-se ações que indiquem tratamento discriminatório para casos idênticos ou análogos, excetuando-se apenas com justificativa expressa e fundamentada apta a verificação da legalidade e moralidade da decisão.

O respeito à moralidade abarca visão mais ampla, a ser considerada logo adiante, ao tratar do princípio da moralidade, contudo, adianta-se que implica em que a Administração Pública paute suas ações em valores éticos, orientadoras do comportamento humano e da compreensão de suas finalidades de maneira transparente, motivada e imparcial.

Deve o direito fundamental à boa Administração Pública abarcar a participação social, voltando-se para criação, planejamento, implantação e avaliação de políticas públicas coerentes à situação contemporânea dos cidadãos de determinada região, em determinada época.

Via de consequência, na falta de cumprimento desses deveres por parte do administrador público, este deve ser responsabilizado por sua conduta omissiva e comissiva, uma vez que é ordenador de despesas e detentor do *múnus público*.

Quase como a totalidade de sua essência, os princípios que regem a Lei de Improbidade - princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade - são vinculados aos institutos supra citados, a serem explorados no tópico seguinte.

A priori, cabe compreender que, dentre as muitas deficiências ligadas à Administração Pública em geral, a transgressão aos princípios administrativos tem se tornado

o grande foco de estudiosos e doutrinadores, notadamente quanto à corrupção de um modo geral. O combate a essas condutas ofensivas demanda o conhecimento dos princípios ofendidos, além dos meios disponíveis para proteção do sistema. (VASCONCELOS; CARDOSO, 2018, p.142), tais como a Lei de Improbidade, crimes de responsabilidade, *compliance*, dentre outros.

Entende-se que a valoração de todo o sistema normativo, seja público ou privado, encontra-se na fixação de princípios norteadores, cuja interpretação para seara pública possui um espectro menor de abertura e discricção do que na seara privada, ganhando estrutura, portanto, de uma conduta juridicamente exigível e certa, livre de especulações (VASCONCELOS; CARDOSO, 2018, p.147).

Em suma, portanto, o direito à administração pública transparente implica em que, todos os atos emanados do poder público devem ser acessíveis (exceto os passíveis de sigilo por sua própria natureza), notadamente aqueles que digam respeito à execução orçamentária e à criação, alteração ou extinção de direitos, visando, em especial, a proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração, nos termos dos artigos 1º e 3º da Lei nº. 9.784/99, a qual regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e a forma como os administrados devem ser tratados.

## **2.2 Discricionariiedade administrativa**

Antes de adentrar a seara dos princípios da Administração Pública ligados estreitamente à improbidade administrativa, entende-se ser necessária a explanação acerca do que se entende por discricionariiedade administrativa e como ela reflete na forma de governar do gestor público.

Ainda que o sistema normativo brasileiro seja amplo, há real impossibilidade de que consiga prever todos os aspectos legais necessários à atuação concreta da Administração Pública.

Visando sanar este problema, criaram-se, então, espaços de liberdade ao administrador permitindo que interprete e aplique o direito administrativo mediante

fundamentos determinados, relativizando, portanto, a dicotomia discricionariedade x vinculação.

A noção de boa administração trabalhada no tópico anterior, de fato, relaciona-se, primeiro com a busca do interesse público pelo gestor público, para quem não deverá bastar qualquer decisão administrativa, mas sim a melhor solução administrativa possível, diante da situação concreta que lhe é apresentada. “Deve ele buscar aquela escolha que reflita uma opção que se enquadre no bloco de constitucionalidade (observância da Constituição e das leis que tutelam a atividade administrativa)” (ISMAEL FILHO, 2018, p. 119) observando a melhor forma de subsunção a atender os princípios constitucionais administrativos.

É neste sentido que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com última alteração feita pela Lei nº. 13.655/18, traz previsões normativas aptas a servirem como guia aos operadores do Direito Administrativo para balizar a interpretação e a aplicação das normas que regem a gestão pública, deixando expressa a necessidade de justificativa e motivação dos atos administrativos, considerando-se as circunstâncias envolvidas, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

Nesta seara, a clara exigência de motivação dos atos por si só já retira a carga de subjetivismo que possa vir a recair sobre decisões discricionárias do gestor público, devendo este agir com impessoalidade e imparcialidade, visando tão somente o bem comum e a padronização de decisões – criação de precedentes administrativos - sobre determinadas situações fáticas sem solução expressa em lei.

Com relação aos precedentes administrativos, tem-se:

Os precedentes administrativos podem originar-se de decisões administrativas que envolvam competências discricionárias ou vinculadas dos agentes públicos. É verdade que, no campo da atuação discricionária, a teoria dos precedentes ganha maior destaque, uma vez que serve como instrumento para reduzir e controlar a liberdade conferida pela lei ao agente público, evitando atuações discriminatórias, caprichosas e arbitrárias (OLIVEIRA, 2018, p. 100).

Assim, à Administração Pública é vedada a realização de diferenciações ou discriminações que não possuam justificativa jurídica, não cabendo ao Administrador fazer uso de crenças, convicções ou interesses pessoais ao proferir decisões inerentes ao seu cargo.

Ou seja, a manifestação de um agente político ou de um servidor público é a própria manifestação do Estado, e este não faz distinções que não tenham fundamento jurídico válido.

Segundo Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (2001, p. 15): “todos os atos, por mais adstritos que fiquem a prévios condicionamentos de legalidade, têm sempre um resíduo de apreciabilidade em face do interesse público”, isto é, ao agente público, diante de um caso concreto e dentre as várias interpretações possíveis da lei, imbuído da discricionariedade própria do cargo, cabe a criação do precedente normativo apto a regular a situação posta e futuras, por meio de igualdade ou analogia.

Requer-se, portanto, impessoalidade do gestor no trato da coisa pública, não apenas ao cumprir obrigações legais que lhe são rigidamente impostas, mas também naquelas decisões em que a lei lhe confere liberdade de decisão dentre as teorias lícitas existentes, pois agindo de modo diverso, sob o manto da discricionariedade, estaria ferindo o interesse público com ação imoral, discriminatória e ilegal.

O princípio da impessoalidade, portanto, “recolhe o dever imposto ao administrador público de não utilizar os poderes inerentes às suas competências para beneficiar ou prejudicar pessoas para atender interesses pessoais seus ou de terceiros” (MELLO, 2004, p. 108).

Tem-se, então, que é dentro desta “liberdade controlada” de ação pública que se encontra a discricionariedade administrativa, a qual pode ser conceituada como sendo:

[...] a competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e de escolher no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de sustentabilidade, conveniência ou oportunidade (com razões juridicamente aceitáveis), respeitados os requisitos formais e substanciais da efetividade do direito fundamental à boa Administração Pública (FREITAS, 2014, p. 24).

Este mesmo autor esclarece que, na ausência das “razões juridicamente aceitáveis”, o agente público vincula-se à motivação contrária ao interesse público. Sendo assim, é imperioso que as decisões administrativas, para possuírem legalidade e eficácia dentro do espectro de liberdade da discricionariedade do gestor público, sejam motivadas com fundamentos de juridicidade e, em casos de decisões de menor complexidade próprias do cotidiano da Administração Pública, sejam “no mínimo, motiváveis, vale dizer, passíveis de

aprovação no teste de racionalidade intersubjetiva, coibida toda e qualquer arbitrariedade, inclusive a do controle” (FREITAS, 2014, p. 25).

Vale mencionar que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são interligados de forma implícita ao princípio da legalidade, com reflexos diretos na discricionariedade do gestor público. Tais princípios exigem resposta proporcional e adequada ao fato ou razão de origem. “Tem aplicação específica aos atos discricionários, já que os atos vinculados têm sua razoabilidade e proporcionalidade fixadas pelo legislador, que não dá qualquer margem de liberdade” (KIM; PORTO, 2014, p. 139).

A discricionariedade administrativa nada mais é, portanto, do que a faculdade (liberdade) que o gestor público tem de adotar uma determinada decisão com preferência sobre outras lícitas e possíveis (legalidade), seja porque mais adequada ao caso concreto, seja porque mais conveniente ao momento em que é aplicada, excluindo-se subjetivismos e interesses pessoais do administrador público.

A decisão, frise-se, uma vez proferida, torna-se vinculativa, impedindo ao gestor público de tomar decisões diferentes para casos idênticos ou similares, sob pena de discriminação e parcialidade. Uma alteração neste preceito somente será possível com a emissão de nova decisão, devidamente motivada, respeitando-se direitos adquiridos e alteração do contexto fático-jurídico que justifique a adoção de nova orientação administrativa.

Nesta linha de pensamento:

A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador público para fazer escolhas dentro dos limites fixados pela moldura legal seria limitada pelas decisões administrativas proferidas em casos semelhantes, garantindo-se, destarte, a efetividade dos princípios da igualdade, da segurança jurídica, da boa-fé, da proteção da confiança legítima, entre outros princípios (OLIVEIRA, 2018, p. 101).

Percebe-se que a motivação dos atos públicos, notadamente os discricionários, busca evitar arbitrariedades por parte daquele que possui poder de gestão sobre o bem público, uma vez que, havendo pessoalidade e parcialidade em suas decisões, ocorrem danos ao erário, aos cidadãos e à Administração como um todo, pois estes sujeitos são fortemente afetados pela má gestão pública.



A imparcialidade na Administração Pública surge, portanto, como consequência lógica da própria atividade de gerência, donde as decisões devem possuir embasamento legal e motivação apta a lhes dar validade e eficácia, notadamente quanto à possibilidade de aplicação ao maior número de casos idênticos ou similares (princípio da igualdade) que surgirem ao jugo do administrador (vinculação).

Há, portanto, na moralidade, uma maior limitação à discricionariedade administrativa, no sentido de que, como dito acima, ainda que seja facultado ao administrador optar pela melhor decisão dentre as legalmente possíveis, deve restringir esta ação decisória também aos princípios e valores contidos na Constituição Federal, isto é, deve inclusive ponderar que dentre as opções lícitas, deve haver moralidade na sua escolha e aplicação.

Sobre a discricionariedade e sua limitação:

Hoje, a discricionariedade é limitada por princípios como os da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, interesse público, impessoalidade, segurança jurídica, sem mencionar os valores inseridos nos artigos 1º a 4º da Constituição. A tal ponto vai a importância dos princípios que a sua inobservância caracteriza ato de improbidade definido no artigo 11 da Lei no 8.429, de 25-2-92. São princípios e valores que devem ser observados pelo legislador e pela autoridade administrativa e que, em consequência, podem ser apreciados pelo Poder Judiciário, seja para decretar a inconstitucionalidade de leis, seja para declarar a nulidade de atos administrativos (DI PIETRO, 2019, p. 31).

Com relação aos princípios supra, ensejadores de improbidade administrativa quando da sua violação, serão trabalhados adiante, mantendo-se assim o eixo metodológico da presente pesquisa.

### **2.3 Princípios da Lei de Improbidade Administrativa**

Carmen Lucia da Rocha (1994, p. 23) define os princípios constitucionais como sendo aqueles que trazem “valores superiores adotados em dada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulamentação política no Estado”.

A Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992 (LIA) - sob estudo, tem como objeto a preservação do patrimônio público, o respeito à moralidade administrativa e a preservação do cumprimento irrestrito aos princípios norteadores de uma boa gestão pública, bem como a persecução judicial daqueles que agem contra as premissas da Administração Pública, material e imaterial, aqui incluída a moralidade administrativa.

A partir desta lei, foram criados mecanismos efetivos de luta contra a corrupção, em todas as suas formas, contra o mau uso do dinheiro público e contra atos que não possuem fundamento e finalidade no interesse público.

Nesta finalidade, a lei elenca as três modalidades de atos de improbidade administrativa, quais sejam: atos contra o enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), atos que causem lesão ao patrimônio público (art. 10) e atos que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), sendo este último o ponto base desta dissertação.

A LIA estabelece, ainda, quem são os sujeitos legitimados a propor a ação civil pública e quais são os sujeitos passivos a comporem a relação jurídica tutelada. Traz a sistemática dos procedimentos investigatórios e da ação civil de improbidade administrativa, inclusive tratando da prescrição e das consequências cíveis e penais.

Ao analisar o texto da lei e as doutrinas sobre o tema, percebe-se ligação direta, como mencionado, entre moralidade e probidade, pois há naquele um verdadeiro microsistema normativo baseado em violação de princípios e sanções conforme o ilícito praticado pelo gestor público.

Como forma de guiar os entes legitimados e operadores do direito, os princípios que norteiam a atividade fiscalizadora e sancionadora do Estado com fins de apuração de atos de improbidade administrativa encontram-se previstos no art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa: “Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

Em adição à norma acima, em capítulo próprio sobre atos que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei nº. 8.429/92), estabeleceu o legislador que, para que seja caracterizado como ato de improbidade administrativa, a ação ou omissão praticada deve violar os princípios da Administração Pública e os deveres atinentes à honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade às instituições (RAMOS, 2009, p. 335).

Sendo assim, para compreensão do tema, necessário se faz estudar a essência de cada um dos princípios apontados na lei, visando compreender sua incidência nos atos de gestão pública tidos como ilícitos.

### 2.3.1 Princípio da legalidade

No direito positivo brasileiro, pode-se encontrar a previsão deste princípio vinculado à Administração Pública no art. 5º, inciso II e art. 37 da Constituição Federal, os quais trazem a premissa de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei”.

O princípio da legalidade, por este fundamento, corolário do Direito Administrativo prevê que na Administração Pública somente se pode fazer o que estiver expressamente previsto e permitido em lei, o que deu origem ao princípio da legalidade no ordenamento jurídico pátrio.

Nos dizeres de Di Pietro (2019, p. 187), este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Conforme Simão:

Por isso se diz que a Administração Pública só pode agir segundo a lei. Essa afirmação quer dizer que ela não pode atuar contra a lei ou ir além da lei, pois esta representa a vontade geral que legítima, em um Estado de Democrático de Direito, a ação estatal (SIMAO, 2017, p. 185).

Desta forma, o agente público não possui liberdade ou poderes para, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou aplicar sanções se não aquelas previstas ou autorizadas em lei, sob o risco de ser interpelado judicialmente através dos remédios constitucionais (ação popular, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança, mandado de injunção) ou através de atos fiscalizatórios e sancionatórios vindos dos órgãos de fiscalização.

### 2.3.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade aparece positivado pela primeira vez na Constituição Federal vigente, em seu art. 37, que diz: “A Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: [...]”.

A possível ausência de tal previsão nas cartas constitucionais antecedentes deu-se em razão da impessoalidade ser estudada conjuntamente à moralidade e à igualdade, o que, em suma, prevê que “a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento” (DI PIETRO, 2019, p. 192).

A Administração Pública, nas lições de Celso Antonio Bandeira de Mello, no que diz respeito à impessoalidade, deve tratar a todos os administrados sem discriminações, sejam elas benéficas ou prejudiciais, sendo intoleráveis quaisquer tipos de favoritismos ou perseguições. “Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos, interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie” (MELLO, 2004, p. 104).

Neste mesmo sentido, Garcia (2014, p. 109) institui que o princípio da impessoalidade:

[...] torna cogente que a Administração dispense igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontrem em posição similar, exigindo que os atos praticados produzam os mesmos efeitos e atinjam a todos os administrados que se em idêntica situação fática ou jurídica. Esse modus operandi caracteriza a imparcialidade do agente público (acepção passiva).

A boa Administração Pública, nos moldes pregados anteriormente, não deve abrir espaço ao “ranço do personalismo e mandonismos transmudados numa modernidade justa e obtusa” (ROCHA, 1994, p. 166), valendo-se da impessoalidade como uma de suas condições essenciais de existência.

Por ser o Estado uma abstração, requer a presença de uma pessoa física para representá-lo perante a coletividade, a qual deverá buscar o bem comum, independente de interesses pessoais.

Eis que surge a presença do gestor público em sua caracterização conforme o ente federativo que representa (Presidente, Governador ou Prefeito)

Internamente ao órgão público, viola-se o princípio da impessoalidade quando o gestor público opta por uma decisão menos benéfica ao interesse público, prejudicial aos interesses do servidor ou requerente, apenas para prejudicar, por motivos pessoais, quem não lhe é afeto ou que lhe é opositor. Via de regra, há violação da impessoalidade comprovadamente ao tempo em que este mesmo gestor, em situação idêntica, emite decisão diferente, favorável, beneficiando servidor que lhe tenha apoiado e por quem tem apreço.

Entende-se, por ser ato deliberado e imoral de violação de princípios, “não constituir erro escusável ou irregularidade tolerável olvidar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida no art. 37, §1º, da Constituição da República” (REsp 765.212/AC, rel. min. Herman Benjamin, DJ 23-6-2010), pois conforme dito anteriormente, o agente público não fala em nome próprio, mas em nome da Administração, enquanto representante da vontade estatal, e esta não direciona suas ações de forma privada e individual, mas sim à coletividade e em nome do interesse público.

Forma recorrente de violação ao princípio da impessoalidade pode ser vista quando o agente público faz uso de bens ou políticas públicas para promoção pessoal com a finalidade de se promover pessoalmente visando a reeleição. Há, aqui, claramente, inobservância ao princípio da impessoalidade, pois ao realizar uma obra ou adquirir equipamentos o faz em nome do Governo municipal, estadual ou federal e não em nome próprio, utilizando-se de recursos públicos para tanto.

### 2.3.3 Princípio da moralidade

Antônio José Brandão (1951, p. 457) afirma em seu artigo “Moralidade Administrativa”, que Maurice Hauriou foi o primeiro jurista a cuidar do tema ao dizer em sua obra *Principes de Droit Public* (1910) que:

[...] a legalidade dos atos jurídicos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei; mas a conformidade desses atos aos princípios basilares da 'boa administração', determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso, fundado no desvio de poder, cuja zona de policiamento é a zona da "moralidade administrativa.

Segundo Hauriou, qualquer ser capaz de agir é forçosamente obrigado a avaliar e distinguir o bem do mal, seja na vida privada, seja na vida pública. Nos dizeres de Brandão (1951, p. 457) analisando os estudos de Hauriou:

Para atuar, tem de tomar decisões; mas, para decidir, tem de escolher; e não só entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto. O seu comportamento deve, sem dúvida, conformar-se à lei jurídica. Mas não basta. O ato conforme à lei jurídica nem sempre é um ato irrepreensível do ponto de vista moral.

Tal observação deve-se à consciência de que, se os particulares podem agir em desconformidade com a lei, o mesmo pode acontecer com os administradores. Em estudo de idêntica obra, Di Pietro (2019, p. 204-205) resume as ideias acima da seguinte forma:

No entanto, assim como há uma Moral positiva, que, para os primeiros, se acrescenta à lei vigente, também para os segundos há uma moral institucional, que se sobrepõe à lei das suas atribuições e competência. Esta é-lhes imposta de fora, pelo Poder Legislativo, e apenas traça o âmbito da sua atividade e fixa os meios a utilizar. Quanto aos preceitos da moralidade administrativa, são-lhe impostos de dentro, vigoram no próprio ambiente institucional e condicionam a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário.

Percebe-se, então, que, muito embora possua ligação direta com o princípio da legalidade, a noção de moralidade administrativa é, assim, mais ampla do que a noção de legalidade jurídica.

O princípio da moralidade administrativa atua nos espaços jurídicos não alcançados pelo princípio da legalidade, ela não está em outra instância da legalidade, nem a transcende. A moralidade administrativa encontra-se ao

lado ou logo em seguida à legalidade, e ambas conformam o princípio da juridicidade da Administração Pública (MELLO, 2004, p. 107).

Para Claudio Ari Mello, a vinculação da Administração Pública à legalidade está também associada a uma mudança cultural que produziu a separação entre os dois princípios (legalidade e moralidade administrativa) em razão da “a) hegemonia ideológica do legiscentrismo fundada no princípio da separação dos poderes; b) a autonomia da política em relação ao direito; e c) o postulado juspositivista da separação entre direito e moral” (2004, p. 100).

Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu *Curso de direito administrativo* questiona qual seria a vantagem em se invocar uma categoria tão subjetiva e vaga quanto a moralidade administrativa para controle de atos públicos, quando o ordenamento já fornece como recurso o princípio da legalidade.

Respondendo a sua própria pergunta, afirma que duas são as vantagens do fundamento de moralidade administrativa, quais sejam: a análise de determinados deveres de conduta não previstos expressamente em lei, mas exigidos pelo direito nas relações jurídico-administrativas; e a superação da “síndrome da pureza do positivismo jurídico”, pois não há meios da lei prever todas as condutas juridicamente reprováveis no âmbito da Administração Pública (MELLO, 2004, p. 105-106).

Inclusive, observa-se que a moral administrativa não se confunde com a moral comum, pois seus contornos surgem da atividade estatal propriamente dita, da boa administração e da união entre valores comuns e valores próprios da razão de ser do Estado.

Assim, moral administrativa, pela doutrina de Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p.31) surge:

[...] como precedente lógico de toda conduta administrativa, vinculada ou discricionária, derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistindo no assentamento de que o ‘Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins’, tendo como elementos a honestidade, a boa-fé e a lealdade e visando a uma boa administração.

Em sentido inverso, é a infidelidade ou a deslealdade na atuação funcional dos administradores em relação aos fins institucionais da Administração Pública que caracteriza a imoralidade administrativa (MELLO, 2004, p. 99), passível, portanto, de sanção no mundo concreto.

Explica-se. Os atos da Administração Pública, além de encontrar suporte legal no texto da lei, deve estar também “inteiramente conformados aos padrões éticos dominantes na sociedade para a gestão dos bens e interesses públicos, sob pena de invalidade jurídica” (SIMAO, 2011, p. 188). A moralidade, portanto, passou a ser, junto com a legalidade, requisito de validade da decisão administrativa.

#### 2.3.4 Princípio da publicidade

A Administração Pública é atividade voltada à gestão dos interesses públicos, coletivos e difusos, pertencentes a uma determinada comunidade política, a qual é titular dos direitos políticos legitimadores do poder público e seu gestor.

Ao gestor cabe cumprir a lei, seja na sua forma expressa, seja na sua forma discricionária, de maneira fundamentada e motivada, dando a devida publicidade de seus atos aos cidadãos para que estes possam fiscalizar, controlar e participar da vida política de sua comunidade.

O princípio da publicidade dos atos da Administração Pública é de extrema importância para que se mantenha e a transparência e a validade dos atos administrativos, com a divulgação de todas as práticas realizadas. Torres (2014, p. 62), afirma que “conforme artigo 11 da Lei nº 8.429/92, constitui ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, negar publicidade aos atos oficiais”. (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 256).

Não obstante, trata-se de princípio essencial à própria validade dos atos administrativos, pois sem publicação não produzem efeitos jurídicos, ou seja, tanto os atos internos, como os externos, necessitam de publicação para que a comunidade tome ciência dos mesmos e para que possam ser aplicados.



A publicidade dos atos administrativos representa a transparência no trato da coisa pública, permitindo que aqueles que desejarem possam ter acesso à informações não sigilosas para fins pessoais ou públicos. O sigilo deverá sempre ser exceção fundamentada e passível de ser revista pelo Poder Judiciário.

Com base neste princípio, foi publicada a Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal.

Atendendo à previsão constitucional, os procedimentos previstos naquela lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública, seguindo as diretrizes contidas em seu art. 3º, quais sejam: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A inobservância destes procedimentos pelo gestor público acarreta sua responsabilização cível e criminal, na medida de sua extensão e finalidade.

Por fim, justifica-se a inexistência de um tópico específico sobre o princípio da eficiência por não estar contido expressamente na LIA. Entretanto, compreende-se tratar de um princípio que traz em seu núcleo, a união dos princípios trabalhados acima.

## **2.4 Conceito**

Após percorrer o caminho da compreensão do que se entende por boa administração e por discricionariedade administrativa, bem como pelo estudo dos princípios previstos na Lei de Improbidade Administrativa, criou-se a base para construção do conceito de improbidade administrativa e para análise deste instituto dentro do sistema jurídico brasileiro.

Conforme visto anteriormente, a moralidade administrativa passou a ser requisito de validade do ato administrativo. Entretanto, por mais estreito que seu conceito possa ser da definição de probidade administrativa, não são institutos sinônimos.

Imoralidade administrativa não significa improbidade administrativa, mas improbidade administrativa sempre significa imoralidade administrativa. A probidade é mera espécie da moralidade (SIMÃO, 2011, p. 189).

O que se espera de um gestor público é que aja de maneira imparcial, impessoal, dentro da legalidade, atendendo a padrões morais com probidade. Esta representa a honestidade e a boa-fé, que são dois requisitos presentes na moral.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, traz expresso o princípio da moralidade ao dizer que: “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 [...]”, sendo que apenas em seu §4º traz a previsão da probidade para o caso de violação desta.

Isto ocorre no ordenamento jurídico porque este é regido pela moralidade a qual permite que atos honestos, porém imorais, sejam invalidados. Neste cenário, a improbidade administrativa sempre abarcará atos desonestos e desleais, restringindo a moralidade administrativa a sua forma qualificada, com sanções específicas àqueles que deram causa ou auxiliaram para o resultado ilícito.

Assim, em suma, “o ato de improbidade administrativa representa muito mais que um simples ato imoral, representa um ato qualificado pela desonestidade e deslealdade do agente público” (SIMÃO, 2011, p. 190), o qual acarreta sanções de natureza punitiva que vão além de mera invalidação, reparação financeira ou responsabilidade disciplinar.

Tem-se, então, que os agentes públicos devem observar os ditames da justiça, dignidade, lealdade, honestidade, transparência, boa-fé, imparcialidade e moralidade no exercício do múnus público, visando estritamente o bem comum por meio de ações voltadas com primazia ao interesse público sobre o particular.

Quando o agente público não observa tais princípios, há quebra na relação de confiança institucional, ocasionando o chamado ato de “improbidade administrativa”, o qual leva à aplicação das sanções civis e administrativas contra aqueles que violaram esta relação.

Em idêntico entendimento, José Afonso da Silva leciona que:

[...] a probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (2009, p. 669).

É a improbidade administrativa, portanto, ato subjetivo de violação ao princípio da moralidade. Sendo assim, Claudio Ari Mello (2004, p. 112-113), citando José Guilherme Giacomuzzi, divide o princípio da moralidade administrativa em duas manifestações diferentes: a) a moralidade administrativa *objetiva*, a qual impõe deveres éticos de conduta aos participantes de relações jurídico-administrativas, desconsiderando-se, neste caso, o elemento volitivo ou psicológico do agente, “prescindindo de qualquer consideração subjetiva ou intencional do agente para a caracterização da violação do dever” e b) a moralidade administrativa *subjetiva*, a qual, por sua vez, abarca o dever de probidade administrativa, sendo que sua violação gera um ilícito civil de improbidade administrativa, responsabilizando-se o agente de forma subjetiva, ou seja, pessoalmente.

E continua. Existe um princípio da probidade administrativa que decorre da dimensão objetiva da moralidade administrativa, e existe um dever subjetivo de probidade administrativa que decorre da dimensão subjetiva da moralidade administrativa. Quando há a inobservância destes princípios por descumprimento da lei por ato ímprobo, coincidindo com a disciplina legal da Lei nº. 8.429/92, tem-se o ilícito de improbidade administrativa, passível de sanções legais específicas.

Sendo assim, mister se faz iniciar a construção do conceito de improbidade administrativa pela previsão contida no §4º do art. 37 da Constituição Federal vigente, a qual diz: "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

Basilarmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a entrada em vigor da Lei federal nº. 8.429/92, fortaleceu-se o sistema jurídico de “combate à corrupção e estancamento da impunidade, aperfeiçoando a relação entre obrigação e responsabilidade” (FIGUEIREDO, 2003, p. 17).

Dessa forma, qualquer ato praticado com lesão ao erário ou aos princípios da Administração Pública está sujeito à invalidação pela própria administração ou pelo Poder Judiciário, por vício de improbidade, conforme prevê, inclusive, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), que possui a seguinte redação:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O dever de probidade, então, determina uma série de vedações de condutas ofensivas à moralidade administrativa, ou seja: os agentes públicos não podem apropriar-se de bens ou recursos públicos; não podem enriquecer valendo-se das prerrogativas e oportunidades dos seus cargos; não podem ser negligentes em relação à preservação do patrimônio público; não podem promover o enriquecimento ilícito de terceiros à custa da atuação do poder público (MELLO, 2004, p. 108).

Em julgado do Superior Tribunal de Federal sobre prescrição de ressarcimento ao erário em caso de improbidade administrativa, o Ministro Edson Fachin abriu seu voto considerando como virtudes republicanas a proteção à coisa pública e a probidade administrativa: “É salutar que se levem a sério os compromissos fundamentais, especialmente — no que interessa — aqueles que materializam a proteção da coisa pública e da probidade administrativa” (FACHIN, 2019, p. 277).

## **2.5 Sujeitos da Ação**

Por se tratar de ação voltada especificamente ao combate à corrupção na Administração Pública, a Lei de Improbidade Administrativa prevê em seus arts. 1º a 3º quem são os sujeitos aptos à prática de atos de improbidade nas modalidades ativa e passiva, senão vejamos:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Pelo dispositivo legal, tem-se como sujeitos passivos da ação a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Basicamente, pode-se enquadrar como sujeito passivo da ação de improbidade administrativa toda e qualquer instituição, pública ou privada, que receba verbas públicas, por estarem sujeitas à prestação de contas e fiscalização tanto do órgão que repassa a verba, como dos demais órgãos públicos de fiscalização.

Em suma, como bem anotado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: “nos termos do artigo 1º da Lei Federal nº 8.429, de 1992, onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada” (TJ/SP - Agravo de Instrumento nº. 98.387, JTJ, LEX 220/167. *In*: PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 22-23).

Quanto aos sujeitos ativos, nos termos dos arts. 2º e 3º da LIA, estes podem ser tanto os agentes públicos, servidores públicos ou não, como terceiros que tenham participado do ato direta ou indiretamente.

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

Hely Lopes Meirelles leciona que “agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal” (MEIRELLES, 2015, p. 77). E acrescenta que agente público é o gênero que se subdivide em agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Neste pensamento, agentes políticos, na definição deste autor são “as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição” (MEIRELLES, 2015, p. 79).

Seriam, portanto, membros do governo nos seus escalões mais altos, detentores de cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais, ou seja, os Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, como também os da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário.

Com alguma divergência de entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello (1975a:7 *apud* DI PIETRO, 2019, p. 1064) adota um conceito mais restrito: “Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder”.

Para estes autores, a função do agente político é a de “formadores da vontade superior do Estado” e, desta forma, se enquadrariam nesta categoria apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores.

Di Pietro (2019, p. 1064) corrobora com o entendimento de Celso de Mello, por entender que a ideia de agente político liga-se diretamente à ideia de governo, órgão público e de função política, não cabendo aos demais sujeitos elencados por Hely Lopes Meirelles estas atribuições.

Carvalho Filho explica sobre a extensão da expressão “agentes políticos”:

A expressão agentes públicos tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como preposto do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 611).

Sendo a função política uma atividade de ordem vinculada à direção geral do Estado visando determinar os fins da ação do Estado e a busca da unidade da soberania estatal, é exercida essencialmente pelo Poder Executivo e, em determinados casos, pelo Legislativo, notadamente quanto às atividades de direção e as colegislativas, ou seja, as que implicam afixação de metas, de diretrizes, ou de planos governamentais.

Ao Poder Judiciário caberia apenas averiguar o cumprimento de leis e normas no exercício desta função, na forma de um controle posterior, este igualmente exercido pelo Ministério Público e Tribunal de Contas (fiscal auxiliar do Legislativo).

No entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 981):

[...] não é preciso ser servidor público, com vínculo empregatício, para enquadrar-se como sujeito ativo da improbidade administrativa. Qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é agente público, tal como o definimos no item 13.2, incluindo as três modalidades ali referidas: (a) os agentes políticos (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios; (b) os servidores públicos (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual com o Estado); c) os militares (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos) e (d) os particulares em colaboração com o poder público (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente).

Não obstante os agentes políticos e os servidores públicos integrem o rol de sujeitos ativos da LIA, diz o art. 3º: “As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

O terceiro, o particular, aquele que não é servidor ou agente público, segundo a lei, somente poderá ser coautor ou participante na conduta ilícita quando “induzir” ou “concorrer” para sua prática (FIGUEIREDO, 2009, p. 58). É o servidor público quem possui meios efetivos e eficazes de realizar os atos ímprobos e lesivos ao patrimônio público material ou imaterial, mas “isso não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro “gerente” dos atos ilícitos” (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Portanto, a participação de terceiro, previamente convencionada com agente público para a prática por este de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 3º da LIA, auferindo, ou não, vantagem ilícita como resultado deste, ou, ainda que não haja acerto prévio, mas tão somente ciência da irregularidade para obtenção de benefícios pessoais, configura ato de improbidade administrativa impróprio, e o terceiro, que assim agir, consequentemente, está sujeito a todas as sanções previstas na LIA.

É importante mencionar que “nessa conceituação do sujeito ativo de ato de improbidade administrativa, réu no respectivo processo, o legislador desconsidera expressamente o tempo de exercício, a modalidade remuneratória e a natureza do cargo” (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 254).

Ainda, quanto aos sujeitos da ação, vale reforçar que a ação não pode ser proposta apenas contra um particular, i.e., sem a presença de um agente público no polo passivo da demanda, pois é a qualidade deste que traz para si os efeitos sancionatórios e os tipos previstos na Lei nº. 8.429/92.

De igual forma, é inviável a propositura de ação de improbidade tendo como sujeito passivo apenas uma pessoa jurídica, pois a tipologia da improbidade comporta necessariamente a presença do elemento subjetivo, seja ele o dolo, seja a culpa, ambos não aferíveis nesta situação (PAZZAGLINI FILHO, 2018). “A responsabilidade pelo ato de improbidade deve ser atribuída às pessoas físicas, certamente aos dirigentes da pessoa jurídica, que foram efetivamente os responsáveis pela conduta ilícita” (SANTOS FILHO, 2016, p. 203).



Como bem anota Wallace Paiva Martins Junior (2017, p. 342):

Em outras palavras, a responsabilidade civil pela prática de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92) é subjetiva e se sedimenta em ação ou omissão de agente público que implique enriquecimento ilícito no exercício de função pública, prejuízo ao patrimônio público (em que ocorre enriquecimento ilícito de particular), ou atentado aos princípios da Administração Pública, ao passo que a responsabilidade civil de pessoa jurídica de direito privado pela prática de atos lesivos à Administração Pública (Lei nº. 12.846/13) é objetiva, e não pressupõe necessariamente ação ou omissão de agente público, pois se configura pela prática de comportamento ilícito de particulares sem a participação danosa de agentes públicos em detrimento do Poder Público.

Sendo assim, uma vez indicados os sujeitos passivo e ativo da ação de improbidade administrativa, passa-se à análise de seus elementos essenciais, conforme se verá adiante.

## **2.6 Elementos caracterizadores**

A lei de improbidade traz explicitamente quem são os sujeitos aptos a serem responsabilizados, nos termos estudados acima. Sendo assim, o primeiro elemento necessário à configuração do ato de improbidade administrativa é a presença de um agente público que possua vínculo ou relação pessoal com o Estado, seja ele permanente ou transitório, remunerado ou não remunerado, decorrente de contratação, nomeação, designação ou eleição.

Neste cenário de vinculação estatal, o particular apenas adentra a ação caso contribua, induza ou auxilie na prática do ato de improbidade com a finalidade de se beneficiar arditosamente (SIMÃO, 2011, p. 79).

Marcelo Figueiredo (2004, p. 53) assim expõe a posição do terceiro que não é servidor, nem agente público:

O terceiro, particular, aquele que não é servidor ou agente público, segundo a lei, somente poderá ser co-autor ou participante da conduta ilícita. De fato, o agente ou servidor público é quem dispõe efetivamente de meios e

condições muito eficazes de realização das condutas materiais (positivas ou negativas), porquanto é dele o poder de praticar ato estatal lesivo. Isso não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro ‘gerente’ dos atos ilícitos. Contudo, a lei é clara: as figuras para terceiros circunscrevem-se a duas ações: ‘induzir’ ou ‘concorrer’.

Aos verbos “induzir” e “concorrer” deverá ser adicionado o verbo “beneficiar”, pois há casos em que o terceiro não pratica as duas ações iniciais, porém delas se beneficia, devendo ser punido quando isto ocorrer de forma dolosa.

Assim, um dos elementos essenciais para incidência da lei de Improbidade Administrativa é a presença de um agente público na prática do ato ímprobo, esteja ele vinculado ou não a terceiros. Ausente esta condição, o particular atrairá outras sanções, porém não as especificamente previstas na LIA.

Um segundo elemento que precisa estar presente para configuração do ato de improbidade é o chamado elemento volitivo, ou seja, o agente público deve saber que está praticando um ato ímprobo, atraindo o dolo para sua concretização e excluindo-se a culpa simples.

O ilícito da improbidade exige, então, um vício de vontade, que estará presente na desonestidade e/ou na deslealdade, sendo praticado com verdadeira má-fé. Admite-se de forma pacífica nos tribunais superiores, o dolo genérico para incidência da LIA.

É verdade que a improbidade culposa, prevista pelo art. 10 da Lei nº. 8.429/92 para o tipo de improbidade que causa dano ao patrimônio público, provoca um certo desconforto no intérprete que corretamente associa improbidade à desonestidade, deslealdade e má fé (MELLO, 2004, p. 114).

Alguns doutrinadores falam em culpa grave, contudo, pela própria sistemática legislativa, esta seria inapta a atrair os efeitos da improbidade administrativa, a qual prescinde da intenção de causar lesão, de agir com desonestidade e com má-fé.

Não obstante a impossibilidade de atos culposos enquadrarem-se na lei de improbidade, há impossibilidade de reconduzir a improbidade à mera violação da legalidade, pois isto violaria o princípio da razoabilidade. Exige-se que o descumprimento da lei traga o

elemento subjetivo do dolo, ou seja, que o ato tenha ocorrido voluntariamente e intencionalmente, com intenção desonesta, desleal e com má-fé.

Desta forma, sendo parte de um sistema normativo hierárquico, cuja norma maior é a Constituição Federal, a LIA deve ter sua interpretação e aplicação baseada no texto constitucional., conforme se vê adiante:

Por conseguinte, o polêmico caput do art. 11 da Lei nº. 8.429/92, cuja redação literal prevê que a simples violação do princípio da legalidade configura ato de improbidade administrativa. deve receber uma interpretação conforme a constituição, para evitar a inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da razoabilidade. Com isso, somente a violação desonesta, desleal ou de má fé de comandos legais configura ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública (MELLO, 2004, p. 114-115).

Outro elemento caracterizador da improbidade é a existência de um ato ilícito ou vedado pelo ordenamento jurídico. Neste caso, ressalta-se o princípio da legalidade definido em tópico anterior.

Contudo, não é qualquer ilícito que pode ser enquadrado como ato ímprobo, mas apenas aqueles que indiquem conduta dolosamente ímproba do agente público ou terceiro a este ligado. Entende-se, então, que a Lei de Improbidade Administrativa não pune a mera ilegalidade, mas apenas as ações ou omissões voltadas à corrupção (a qual não abarca a possibilidade de licitude) e que estejam expressamente tipificadas na Lei nº. 8.429/92.

Neste entendimento, a tipicidade da conduta constante do texto legal da LIA é elemento necessário à configuração do ato ilícito como ímprobo, não cabendo o enquadramento de outros fatos típicos naquela ou na ação de improbidade administrativa.

## **2.7 Natureza jurídica**

Por força do dispositivo constitucional relativo à improbidade administrativa (art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988), que prevê regulamentação em lei específica, foi

editada a Lei nº. 8.429/92, a qual, entre outras disposições, traz como núcleo as modalidades e sanções decorrentes da prática de conduta ímproba na Administração Pública.

Diante destas previsões, discute-se a natureza jurídica da ação de improbidade quanto ao seu caráter sancionatório limitar-se ou não à esfera cível.

Majoritariamente, a doutrina pátria entende se tratar de ação com natureza estritamente cível em razão de seus efeitos administrativos e patrimoniais, cujas consequências limitam-se às penalidades de caráter civil e político, não adentrando, portanto, à esfera criminal.

No entendimento de Fábio Konder Comparato (1999, p. 8), “se, por conseguinte, a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal”.

De forma minoritária, há doutrinadores que entendem que, por resultar em perda de direitos políticos e perda da função pública, seria uma ação de natureza penal.

Por sua vez, surgiu uma terceira corrente que une as duas anteriores, isto é, muito embora haja sanções próprias do direito penal para improbidade administrativa, o juízo competente de processamento da ação seria o cível, em razão das demais penalidades contidas na lei trazerem esta classificação.

Considerando a atuação estatal, diz-se:

O Estado, dessa maneira, apura a responsabilidade administrativa de duas formas. A primeira, tutelando a ordem interna; a segunda, tutelando a ordem externa. No primeiro, caso, o direito de punir tem fundamento no poder de sujeição especial, enquanto no segundo, de sujeição geral. Temos, desse modo, ao lado do Direito Penal, o Direito Administrativo punitivo, que tutela apenas os valores próprios do Estado, ao passo que o primeiro engloba interesses outros (SIMÃO, 2011, p. 67).

Visando pacificar o debate, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que “a ação de improbidade administrativa tem natureza cível-administrativa, a possibilidade da perda do cargo não a transforma em ação penal” (STJ, AgRg na Rcl 10037, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, p. 25/11/2015), ainda que o texto constitucional traga a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível” ao final do dispositivo.

Muito embora o art. 12 da Lei nº 8.429/92 tenha feito ressalvas quanto às sanções civis, penais e administrativas, isso não significa que tenha criado um terceiro gênero de responsabilização. Em caso de condenação, esta deverá ser cível e/ou administrativa, cabendo ao Ministério Público a responsabilidade da persecução penal cabível.

A investigação concentrada nessa esfera tem o mérito de reproduzir, em linhas gerais, as três fases da jurisprudência brasileira, a respeito dos atos de improbidade. A primeira tendência é filiada ao direito administrativo clássico, do ilícito administrativo como infração disciplinar, durante a primeira quadra do século XX. A segunda, no período que cobre os anos 50 a 90, caracteriza-se pela primazia conferida ao tratamento penal da matéria, concentrada no enriquecimento ilícito. A terceira fase, em que nos encontramos, contempla o ato de improbidade como ilícito civil e político-administrativo, já admitindo que a matéria integra o campo dos interesses transindividuais (FAZZIO JUNIOR, 2008, p. 73).

Encerrando a discussão, o Superior Tribunal Federal posicionou-se conforme a corrente majoritária, qual seja, entendeu que os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, submetem-se integralmente ao regime de responsabilização resultante da prática de ato ímprobo, sendo que, em razão justamente da natureza cível da ação de improbidade, não há que se falar em foro especial por prerrogativa de função (STF, Petição nº 3240 AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

## **2.8 Processamento**

Uma vez definida a natureza jurídica da ação de improbidade como cível-administrativa, é dentro da Lei de Improbidade e das normas de processo civil que serão encontradas suas formas de processamento.

Sendo assim, não obstante a obrigatoriedade do administrador público agir de forma proba como meio de materialização da democracia, com observância dos princípios que lhe regem, esta também traz para si a obrigatoriedade da ação de improbidade respeitar o devido processo legal e a ampla defesa, principalmente por sua carga sancionatória e por ser

imperiosa a manutenção da dignidade humana, evitando-se que a persecução cível destrua a imagem e honra do imputado.

Neste sentido:

Não se pode, contudo, transformar-se, sob o pálio da defesa social, em aparato bélico repressivo que avilte a dignidade do imputado, destruindo sua imagem e honra, subvertendo seu patrimônio, sem qualquer preocupação em analisar o conteúdo ontológico, os requisitos subjetivos ou a tipicidade material do ato acoimado de ímprobo. Independente de sua natureza jurídica, questão de menor relevância, a gravidade de suas sanções faz com que Lei de Improbidade Administrativa tenha que se submeter aos mesmos princípios constitucionais garantidores da dignidade da pessoa humana que os fatos pertencentes à esfera penal (CAPEZ, 2015, p. 340).

Neste caminho, pode-se encontrar na Lei de Improbidade Administrativa algumas peculiaridades, quais sejam: amplo conceito de agente público (arts. 1º e 2º); impossibilidade de transação, acordo ou conciliação (art. 17, §7º - hoje relativizada); necessidade da inicial vir instruída com documentos e justificativa suficientes ao convencimento do magistrado da existência de indícios de ato ímprobo (art. 17, §6º); a existência de um juízo prévio de admissibilidade que permite a apresentação de defesa prévia pelo imputado (art. 17, §7º) com a consequente possibilidade de julgamento da improcedência da ação logo em seu início (art. 17, §8º); previsão especial na forma de prestar depoimentos ou inquirições (art. 17, §12º); possibilidade da eficácia da sentença ser condicionada ao trânsito em julgado em determinadas hipóteses (art. 20); existência de um procedimento próprio para as medidas cautelares (arts. 7º, 16 e 20, parágrafo único); e prescrição própria (art. 23).

Por ser uma ação cujo objetivo principal é punir o sujeito que agiu de forma ímproba na gestão da coisa pública, não caberia o seu processamento apenas para reparação do dano ao erário (SIMÃO, 2011, p. 73), sendo, portanto, condenações distintas a ação ímproba e o ressarcimento por danos, inclusive porque a primeira pode subsistir sem que haja qualquer ressarcimento a ser feito ao erário.

Assim:

O bem jurídico protegido pela norma constitucional é a probidade administrativa (primeiro plano) e o patrimônio material da Administração Pública (segundo plano). O patrimônio público é tutelado apenas quando sua lesão decorrer da violação da probidade administrativa. Podemos dizer que o

constituente estabeleceu dois bens jurídicos protegidos: de um lado a probidade, e de outro o erário. A lesão ao erário, no entanto, só integra a proteção jurídica quando decorrente de um ato de improbidade administrativa (SIMÃO, 2011, p. 75).

Importante mencionar que o processamento previsto na LIA traz duas fases: administrativa e judicial, sendo a primeira para apuração do fato e responsáveis, bem como para averiguar se há possibilidade de enquadramento do ato investigado aos tipos previstos na LIA; e a segunda seu processamento perante o Poder Judiciário.

Vale dizer, contudo, que a ação perante este não exige processamento administrativo prévio (inquérito civil, policial ou processo administrativo), pois uma vez presentes os indícios de materialidade mediante identificação clara dos fatos, dos sujeitos envolvidos e contexto probatório suficiente, a propositura da ação poderá ser imediata.

No Brasil, não foi previsto o instituto da jurisdição condicionada (ou instância administrativa de curso forçado), salvo no caso de justiça desportiva, conforme previsto no art. 5º, XXXV da CF/88 (SIMÃO, 2011, p. 380). Sendo assim, o que se exige é a presença de fortes indícios a partir dos quais se possa constatar que ocorreu efetivamente um ato de improbidade. Na ausência destes, com a notícia do ato ímprobo, instaura-se o processamento administrativo prévio.

No que diz respeito à legitimidade para os atos administrativos, cabe a qualquer pessoa representar à autoridade administrativa competente, nos termos do art. 14 da Lei nº. 8.429/92. Esta legitimação, inclusive, é mais ampla do que aquela prevista no art. 74, § 2º, da CF/88, que trata da denúncia de irregularidades no Tribunal de Contas, restrita ao cidadão (pessoa no gozo de direitos políticos), partido político, associação e sindicato.

Nestes termos, embora a legitimidade para os atos administrativos seja ampla, a legitimidade para a propositura da ação é concorrente apenas entre o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, qual seja, o órgão público que tenha sofrido a lesão e seus efeitos (cf. art. 1º da LIA).

A legitimidade passiva, por sua vez, já informada no estudo dos sujeitos da ação, é o autor do ato ímprobo, dentro do rol de agentes públicos previsto nos arts. 2º e 3º da LIA. Havendo coautoria, forma-se o litisconsórcio passivo necessário. Em caso de presença de terceiros apenas beneficiados e não coautores, o litisconsórcio será facultativo, conforme

entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ, REsp 1.261057, j. 5.5.2015, e AgRg no REsp 1.421.144, j. 26.5.2015).

Uma vez finalizado o processo administrativo e “havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público” (art. 16). Este sequestro, que seguirá a sistemática dos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil, poderá incluir a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais (§1º e §2º do art. 16).

Superada esta fase inicial, com ou sem o deferimento da medida cautelar, o Ministério Público ou pessoa jurídica interessada terá o prazo de 30 (trinta) dias para propor a ação principal, a qual seguirá, nos termos do Novo Código de Processo Civil, o rito especial previsto em lei, não mais subsistindo o rito ordinário previsto no art. 17 da LIA após as novas regras processuais em vigor.

Esta especialidade no rito é destacada com a notificação do réu para apresentar defesa prévia anterior ao recebimento da denúncia. Esta defesa poderá trazer todos os argumentos que o réu entender aptos a demonstrar a impossibilidade de recebimento da denúncia, sendo possível a juntada de documentos e sendo admitida, inclusive, a critério do juízo, com base no princípio da ampla defesa, audiência de justificação com a presença de testemunhas, notadamente quando pelo prazo exíguo de 15 (quinze) dias previsto em lei, não seja possível ter acesso a documentos hábeis à sua defesa.

Após, realiza-se um juízo de admissibilidade da ação, acatando ou rejeitando a denúncia antes mesmo da citação, ou seja, antes de se formar a relação jurídico-processual apta a dar andamento à ação de improbidade.

Nos termos do art. 17, §8º da LIA, o juiz, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, rejeitará a inicial, cabendo apelação pelo autor. Da sua aceitação, caberá agravo de instrumento ao denunciado (§10º).

Recebida a denúncia, o réu será citado para apresentar contestação.



Um aparte deve ser feito com relação ao texto da lei mencionar o termo “contestação”, limitando a resposta do réu a este instituto quando, processualmente, poderia valer-se, também, da exceção de incompetência, suspeição ou impedimento e até mesmo, em raríssimas hipóteses, da reconvenção quando o autor for pessoa jurídica colegitimada (LOBO, 2013, p. 288).

## 2.9 Atos de improbidade e suas sanções

A Lei nº. 8.429/92 busca a tipificação de atos ímprobos enquanto extensão de suas consequências na sociedade.

Desse modo de ver a Administração decorre a necessidade de se conferir ao ato de improbidade administrativa uma acepção que seja não a combatida expressão de ilegalidade ocorrida *interna corporis*, mas a que considere a projeção das condutas ímprobas na sociedade (FAZZIO JUNIOR, 2008, p. 69).

Muito mais do que restringir seu texto ao enriquecimento ilícito e ao prejuízo ao erário, buscou o legislador dar carga valorativa de moralidade à prática de atos ímprobos (cf. arts. 4º e 11º da LIA), demonstrando que não se trata apenas de ilícito e sanção, mas de infringir um “conjunto coordenado dos princípios da legalidade, impessoalidade, da moralidade, da publicidade da eficiência” (FAZZIO JUNIOR, 2008, p. 72).

Nesta concepção, a Lei de Improbidade traz três categorias de atos de improbidade que, conforme seus efeitos, podem ser classificados como: os que importam enriquecimento ilícito do agente público com ou sem dano ao erário (art. 9º); os lesivos ao erário que acarretam enriquecimento indevido de terceiros (art. 10º) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11º), mediante violação de deveres administrativos.

Estes não necessariamente ocorrerão de forma isolada, pois um ato administrativo de improbidade pode gerar ao mesmo tempo enriquecimento ilícito de alguém, trazer prejuízo ao erário e violar os princípios da Administração Pública.

“Com efeito, em presença do aparente conflito normativo promovido pela convergência simultânea das espécies legais, há que se eleger um critério de tipificação que, ao mesmo tempo, atenda à supremacia da legalidade, não se distancie das condicionantes temporais e espaciais, nem de uma razoabilidade exegética comprometida com a realização do justo” (FAZZIO JUNIOR, 2008, p. 75), pois sua convergência no momento da denúncia poderá acarretar cumulação de sanções e, por fim, violar a proibição de excesso.

Visando compreender a gradação das sanções, a análise dos tipos previstos na Lei nº. 8.429/92 será feita pela ordem decrescente. Explica-se: a violação de princípios constitucionais reprisados no texto da LIA importa dizer que sua essência encontra validade na probidade e moralidade com que o gestor público conduz os atos da vida pública dentro da praxe administrativa.

Diz o artigo 11:

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

Por ser tipo amplo, e por reforçar a necessidade de que o administrador público aja dentro da moralidade, acaba por estar presente sempre que configurados os tipos dos arts. 9º e 10º.

Diz-se que sua sanção é mais branda quando aplicado isoladamente, ou seja, sem que ao ato comissivo ou omissivo, doloso, resulte também em enriquecimento ilícito e/ou lesão ao erário.

Art. 12, III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Em outras palavras, a violação regulada pelo artigo acima decorre da desonestidade do agente político por imparcialidade, por agir de forma contrária ou não autorizada em lei e, principalmente, por deslealdade ao interesse público do qual é representante.

Nesta esteira de escalonamento de sanções, quando o ato de improbidade administrativa cometido pelo agente público, com ou sem a participação de terceiro, trazer danos ao patrimônio público econômico, qualificada pela forma de lesão ao erário (art. 10), atrai sanção mais grave do que a prevista no artigo anterior, pois cumula sua violação aos princípios do art. 11, sobrepondo-se aquela pena a esta, que é mais branda.

Diz o art. 12, II da LIA com relação à sanção por lesão ao erário:

Art. 12, II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

Por fim, chega-se à sanção mais gravosa, aplicável ao agente público que comete ato ímprobo com a finalidade de enriquecer-se ilicitamente em razão de sua função administrativa. Aqui, também há violação dos princípios previstos no art. 4º com tipificação do art. 11, contudo, na mesma forma ocorrida com o art. 10, por ser a sanção mais grave, sobrepõe-se à prevista no art. 12, inciso III da LIA.

Neste sentido:

Art. 12, I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

Frise-se. O enriquecimento ilícito tipificado como ímprobo nos termos da lei é o aumento patrimonial obtido pelos agentes públicos contrariando vedação em lei ou sem autorização legal (art. 37, CF/88). Trata-se de proveito econômico ilícito obtido em razão do “exercício de posição administrativa” (FAZZIO JUNIOR, 2008, p. 120) e, justamente por ser o agente político detentor da confiança do povo, com dever de zelar pelo patrimônio público, sua sanção é maior do que aquela prevista para terceiros beneficiados sem estas qualidades.

A finalidade da Lei de Improbidade Administrativa, em suma, é identificar os sujeitos da ação, tipificar os atos ímprobos cometidos por estes e, ao final, sancioná-los nas penalidades previstas de acordo com o tipo de lesão atentatória ao interesse público cometida contra a Administração Pública.

Em matéria de controle, em especial, é necessário perceber que a pena não é um fim em si mesmo, não podendo, portanto, ser aplicada como uma simples resposta ao descumprimento da regra. As fiscalizações e sanções administrativas são, antes, um instrumento a favor da conformação da conduta dos particulares (agentes públicos ou não) a fim de que se evite resultados atentatórios ao interesse público (VORONOFF, 2019, p. 104).

Importante observar que a lei não deixa margem ao aplicador do direito para ir além das sanções previstas para cada ilícito, cabendo-lhe, contudo, adequar a pena a cada um dos sujeitos ativos do ato de improbidade, seguindo o princípio da individualização das penas previsto no inciso XLVI do art. 5º da CF/88.

Ressalta-se:

Destarte, o princípio de individualização da pena orienta não só o magistrado, como também o legislador, estando ambos subordinados, no exercício de suas competências, a esse princípio. O segundo, tem o dever, ao prescrever preceito punitivo, de estabelecer quantidades mínimas e máximas, de forma a permitir agravamento ou atenuações. Já o primeiro deverá garantir a sua aplicação no caso concreto (SIMÃO, 2011, p. 614)

Muito embora o legislador faça apenas menção superficial à forma de fixação das penas (art. 12, parágrafo único), entende-se não serem as mesmas obrigatoriamente cumulativas, havendo possibilidade de aplicação alternativa e em dosagem variada, desde que

tal decisão venha devidamente motivada e leve em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Uma vez abordados todos os principais pontos da Lei de Improbidade Administrativa pertinentes ao tema, observando-se a existência de outros tipos contidos ali (a exemplo do art. 10-A), passa-se ao estudo do Assédio Moral e de sua inclusão nos atos categorizados como ímprobos quando cometidos pelo agente político no exercício de seu mandato.

### **3 ASSEDIO MORAL**

No capítulo anterior, buscou-se construir o conceito de moralidade administrativa a partir da Lei nº. 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Em linhas gerais, foram abordados conceitos como probidade, moralidade, agente político, legalidade e sanções dentro de um panorama principiológico aplicável especialmente à visão da boa Administração Pública.

Em seguida, traçadas as linhas gerais da ação de improbidade administrativa, finalizou-se o estudo com a análise dos atos administrativos ímprobos tipificados em lei e suas respectivas sanções.

Ali, foi possível ver que o agente político que age descumprindo os princípios do art. 11 da LIA deve ser sancionado, ainda que não ocorra enriquecimento ilícito e lesão a erário.

Deste pensamento do legislador é que se buscará, neste capítulo, trabalhar a prática de assédio moral na Administração Pública como ato ímprobo passível de sanção nos moldes contidos na Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo de demais sanções previstas no ordenamento jurídico.

#### **3.1 Conceito**

Tema central desta dissertação, o assédio moral existe desde os primórdios das relações humanas de organização e subordinação, tendo se intensificado com o passar dos anos devido ao processo dinâmico da globalização e da concorrência por mercados cada vez mais amplos.

A prática do assédio moral decorre de fatores contextuais tais como a globalização predatória de mercado, cujo objetivo é o lucro acima de tudo, e pela competição cada vez mais voraz existente no mercado de trabalho, a qual leva à imposição de metas muitas vezes impossíveis, subjungando o trabalhador ao medo e às ameaças de demissão constantes,

causando-lhe verdadeiro terror psicológico, atingindo sua saúde física e psicológica muitas vezes de forma irreversível.

No setor público, contudo, os fatores ensejadores do assédio moral não possuem necessariamente um viés econômico, mas sim de poder político, onde não são exigidas metas com tanto rigor quanto são exigidos posicionamentos de situação e achincalhamento de opositores. Tais atos trazem, muitas vezes, consequências irreversíveis de prejuízo material e moral aos servidores públicos, sujeitos passivos de tal ação.

Devido à extensão dos danos decorrente desta prática abusiva por parte de agentes políticos e particulares, passou-se a estudar o assédio moral dentro das mais diversas organizações, visando construir um conceito aplicável às organizações públicas e privadas, com a finalidade de coibir sua prática e punir aqueles que descumprirem dolosamente as regulamentações protecionistas feitas para o trabalhador.

Marie-France Hirigoyen, uma das autoras pioneiras no assunto, entende o assédio moral como sendo “toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, por em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho” (2001, p. 65).

O conceito acima invoca a base da proteção contra o assédio moral, ou seja, a dignidade humana, nos termos do art. 1º, inciso III da CF/88, classificada como um direito fundamental do indivíduo a ser protegido pelo Estado.

É, portanto, dever do Estado, por meio de seus representantes atuarem coibindo as práticas corruptas inviabilizadoras da garantia dos direitos fundamentais, dentre eles o da dignidade humana, mais especificamente da dignidade psíquica da vítima de assédio moral, sob pena de agir fora da moralidade e dos princípios gerais do direito aplicáveis à Administração Pública.

Na doutrina pátria, inúmeros são os conceitos de assédio moral, todos concluindo por ser uma prática:

[...] abusiva, de natureza psicológica, que atenta contra a dignidade psíquica, de forma repetitiva e prolongada, e que expõe o trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras, capazes de causar ofensa à personalidade, à dignidade ou à integridade psíquica, e que tem por efeito excluir o

empregado de sua função ou deteriorar o ambiente de trabalho (NASCIMENTO, 2009, p. 2).

Esse tratamento humilhante e reiterado no ambiente laboral, mais amplamente estudado na área médica e psiquiátrica em razão da crescente busca por tratamento resultante daquele, gera consequências devastadoras e termina numa fase em que se verifica a destruição psicológica da vítima, podendo levá-la desde o isolamento, que comprometerá suas relações afetivas e sociais, até o cometimento de um suicídio, por exemplo.

Assim, para área médica, utiliza-se como referência a definição de saúde feita pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como sendo “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não somente de ausência de doença ou enfermidade” (OMS, 2006). Consequentemente, o assédio moral contraria esta definição enquanto violência psicológica causadora de enfermidades psíquicas, tais como transtornos psicológicos, transtornos de desenvolvimento ou privações (MARTINS, 2017, p.60).

Alexandre Pandolpho Minassa, buscando uma definição voltada à concorrência interna do ambiente de trabalho, expõe:

Entende-se por assédio moral um processo malicioso que manipula a pessoa envolvida mediante o desprezo pela sua liberdade, dignidade e personalidade, com o único intuito de aumentar o poder do agressor por meio da pura eliminação de todos os obstáculos presentes no seu percurso até o topo (MINASSA, 2012, p. 115).

Há, portanto, verdadeiro destaque à proteção da saúde, liberdade, dignidade e personalidade enquanto direitos fundamentais do trabalhador, os quais devem ser invocados como inibidores de ações hostis no ambiente de trabalho.

Neste sentido o trabalho de Emília Munhoz Gaiva (2013), que bem assimila a natureza jurídica do assédio moral na ótica da Administração Pública:

O assédio moral deve ser estudado como um ato discriminatório violador de um direito personalíssimo, cuja proteção remonta ao restabelecimento de uma situação de ofensa a núcleo essencial dos direitos fundamentais do trabalhador assegurados constitucionalmente e, no caso do assédio praticado no serviço público, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade. Sob esse parâmetro, a prática de assédio moral



vulnera os direitos fundamentais ao trabalho digno, à saúde, à honra, à imagem e à intimidade da vítima, adentrando à seara da responsabilidade civil.

Na ausência de lei federal que conceitue juridicamente o assédio moral, nos moldes dos estudos filosóficos e de saúde (muito embora existam projetos de lei, leis estaduais e leis municipais versando sobre o tema), a título de exemplificação legislativa, pode-se conceituar o assédio moral com base no parágrafo único, do art. 1º da Lei 13.288/2002 do Município de São Paulo, o qual prevê:

Para fins do disposto nesta lei considera-se assédio moral todo tipo de ação, gesto ou palavra que atinja, pela repetição, a auto-estima 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.

Longe de estar a vítima desamparada legalmente, outros diplomas legais podem ser utilizados para invocar a proteção normativa repressiva sobre o assediante, tais como a Convenção 155 da OIT (art. 3º, *e*), a Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. XII e XXV), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ratificado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº. 226/91, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (art. 11), a Constituição Federal de 1988 (art. 5º, X e art. 7º, XXII) e, em âmbito infraconstitucional, a Lei de Improbidade Administrativa, conforme proposta deste trabalho, aplicável apenas no âmbito da Administração Pública.

### **3.2 *Bullying x mobbing***

Inicialmente, quando o assédio moral passou a chamar a atenção da doutrina para si, foi realizada uma diferenciação no uso dos termos *bullying* e *mobbing*, muito embora ambos indicassem *harassment*, ou seja, assédio.

O critério principal de diferenciação estava na análise da perspectiva do agressor e da vítima. Quando se analisava a situação da perspectiva do agressor, tinha-se o *bullying*; ao se analisar a situação pela perspectiva da vítima, tinha-se o *mobbing*.

A OIT, na terceira edição do relatório “Violence at Work”, apresenta a diferenciação entre os termos, justificada para especificar a agressão realizada por um indivíduo (*bullying*) ou por um grupo (*mobbing*):

In more recent years, however, new evidence has been emerging of the impact and harm caused by non-physical violence, often referred to as **psychological violence**. “Psychological” violence can include diverse aggressive tactics, all of which have the potential to cause significant emotional injury among those victimized. It is often considered to include bullying, mobbing, coercion, verbal abuse and sexual harassment. Many of these forms of workplace violence are repeated by the perpetrators and while one-off events may be relatively minor, the cumulative impact on the recipients results in very serious consequences (often with a greater impact than that from physical violence), for example following repeated acts of **sexual harassment, bullying or mobbing**. (CHAPPELL; DI MARTINO, 2006, p. 17)

Neste documento, conforme se percebe pelo destaque do próprio texto, há uma divisão de conceitos entre *bullying* e *mobbing*. Em tradução livre, os autores destacam o *bullying* como sendo o comportamento ofensivo e repetitivo através de ataques vingativos, cruéis, maliciosos ou humilhantes sobre um indivíduo ou grupo de empregados. Em regra, o *bullying* acontece de forma oculta e longe da presença de testemunhas, aumentando sua intensidade ao longo do tempo. Constituem-se de ataques tipicamente imprevisíveis, irracionais e injustos<sup>1</sup>.

Seguindo o texto, os autores de Violência no Trabalho conceituam *mobbing* como sendo um grupo de trabalhadores que se agrupam tendo um empregado como alvo a fim de sujeitar essa pessoa a assédio psicológico.

Deduz-se, portanto, na temática aqui proposta, que o sujeito ativo do assédio moral poderá ser qualquer pessoa ligada à Administração Pública em uma relação de emprego e hierarquia com a vítima (sujeito passivo), isto é, o gestor público, diretores, chefes de

---

<sup>1</sup> Workplace bullying constitutes repeated offensive behaviour through vindictive, cruel, malicious or humiliating attempts to undermine an individual or group of employees. Bullying is frequently covert and occurs out of sight of potential witnesses. However, the behaviours usually escalate in intensity over time.<sup>38</sup> These persistently negative attacks on the personal and Professional performance of victims are typically unpredictable, irrational and unfair (CHAPPELL; DI MARTINO, 2006, p. 20).

departamento, secretários e demais funcionários pertencentes ao quadro de pessoal de determinado órgão público em que a vítima esteja lotada.

O assédio moral, então, nos termos do documento da OIT, seria “caracterizado por comportamentos como fazer observações negativas contínuas sobre a pessoa ou criticá-la constantemente; isolar a pessoa deixando-a sem contatos sociais; fofocar ou espalhar informações falsas sobre a mesma; ou ridicularizando o funcionário constantemente”<sup>2</sup>.

Atualmente, o assédio moral não é mais conceituado a partir da quantidade de indivíduos ou perspectivas envolvidas, mas sim tomando por base seus efeitos. Uma vez que as consequências para saúde do funcionário são idênticas, optou-se por uniformizar a definição dos termos, não mais os distinguindo ao indicar o assédio moral.

### 3.3 Elementos e configuração

Pelos conceitos construídos nos tópicos anteriores, deduz-se que duas são as características essenciais do fenômeno denominado assédio moral: prática contumaz dos atos nocivos em um determinado período de tempo e a intenção dolosa do agente em causar abalo moral na sua vítima, visando seu afastamento do ambiente de trabalho.

De início, a maior dificuldade na configuração do assédio moral está em diagnosticá-lo entre os atos cotidianos da Administração Pública, muitas vezes discriminatórios e vexatórios por sua natureza, ou seja, por lidar com interesse público e demandas sociais muitas vezes urgentes, a pressão por resultados pode levar à perda de alguns limites de decoro entre os próprios agentes públicos, ou entre estes e os usuários do serviço público.

No assédio moral não se observa uma relação simétrica, mas uma relação dominante-dominado, no qual aquele que comanda o jogo procura submeter o outro até fazê-lo perder a identidade. Quando este se passa no âmbito de uma relação de subordinação,

---

<sup>2</sup> Mobbing includes behaviours such as making continuous negative remarks about a person or criticizing them constantly; isolating a person by leaving them without social contacts; gossiping or spreading false information about a person; or ridiculing a person constantly. (CHAPPELL; DI MARTINO, 2006, p. 22).

transforma-se em um abuso de poder hierárquico e a autoridade legítima sobre um subordinado se torna a dominação da pessoa (ALKIMIM, 2013, p. 55).

A convivência em grupo ressalta particularidades de cada indivíduo que divide o espaço de trabalho, seja nas questões ideológicas, nas crenças pessoais, na paixão por esportes, dentre outros temas que favorecem o conflito entre pessoas ou entre grupos, o que torna o local de trabalho um ambiente favorável à prática do assédio moral.

O assédio moral, em regra, inicia com a falta de empatia, inveja ou mesmo com a rivalidade entre os colegas, o que pode vir a se agravar com o estímulo à competitividade por metas, posição hierárquica ou predileção pela chefia.

Não podemos mencionar ou descrever uma conduta/ação típica para caracterizar o assédio moral, pois este pode ser realizado mediante qualquer ação imprópria e insuportável que se manifeste através da reiteração e sistematização de comportamentos, palavras, atos, escritos, capazes de ofender a personalidade e dignidade, com prejuízos à integridade física e psíquica da vítima, criando condições de trabalho humilhantes e degradando o ambiente de labor, além de colocar em perigo o emprego (ALKIMIN, 2013, p. 50).

Nesta linha de raciocínio, para que uma conduta seja caracterizada como assédio moral, deve ter consequências aptas a degradar o ambiente de trabalho e causar males psíquicos à vítima, não sendo suficiente o mero desconforto, mas sim ser capaz de afetar diretamente a qualidade de vida da vítima no local de trabalho e em sua vida pessoal.

Neste ambiente, o assédio moral começa a ser perceptível quando as práticas vexatórias passam a ocorrer de forma reiterada, por um agressor individualizado perante uma vítima também individualizada (sendo admitido o assédio sobre um grupo, mas com ações individuais), de forma que esta vem, com o tempo, a perder o controle emocional e a sofrer danos em sua saúde física e psíquica.

Nesse sentido Márcia Guedes (2003, p. 3) afirma que:

Inicialmente a vítima descuida, encarando o fato como uma simples brincadeira; todavia, é na repetição dos vexames, das humilhações, que a violência vai se mostrando demolidora e, se ninguém de fora intervier energicamente, evolui numa escalada destrutiva. Quando a vítima reage e tenta libertar-se, as hostilidades transformam-se em violência declarada, dando início à fase de aniquilamento moral, denominada de psicoterror.

Neste contexto, nas lições de Maria Aparecida Alkimin (2013, p. 41) podem-se extrair os seguintes elementos caracterizadores do assédio moral: A) Sujeitos: Sujeito Ativo (assediante): empregado ou qualquer superior hierárquico; colega de serviço ou subordinado em relação ao superior hierárquico; Sujeito Passivo (vítima/ assediado): empregado ou superior hierárquico no caso de assédio praticado por subordinado; B) Conduta, comportamento e atos atentatórios aos direitos de personalidade; C) Reiteração e sistematização: atos, gestos e atitudes de forma reiterada, não sendo somente uma vez ou outra, mas de forma constante e habitual; D) Consciência do agente: o agressor deve ter em seu íntimo o objetivo e a intenção de agredir, de causar mal a uma pessoa.

Do que se depreende, de modo geral, que a configuração do assédio moral exige:

a) habitualidade: os comportamentos hostis devem ocorrer em um período prolongado de tempo, não se configurando o assédio logo após o primeiro ataque, pois atos isolados, ainda que causem danos, não são aptos a configurar a conduta de assédio moral;

b) ataques psicológicos: podem ocorrer por meio de ação ou omissão do assediante, sendo que levam ao desconforto psicológico, à humilhação ou ofensa;

c) dolo: deve haver a intenção de prejudicar uma vítima determinada, seja psicologicamente, seja financeiramente (pois podem levar ao pedido de exoneração, aposentadoria ou afastamento);

d) pessoalidade: a vítima é sempre determinada, não sendo cabível o assédio moral coletivo;

e) relação de trabalho: os sujeitos devem, de alguma forma, estar vinculados por meio de uma relação de trabalho ou hierarquia.

Desta forma, inicialmente há que se individualizar o sujeito ativo e o sujeito passivo das práticas de assédio, sendo que este pode ser uma pessoa ou grupo atingido pelos atos daquele (desde que se individualizando as condutas).

Ainda, não se exige que os sujeitos estejam em situação hierárquica diferenciada, podendo o assédio moral ocorrer entre pessoas de mesma hierarquia, entre superior hierárquico e subordinado e entre a vítima e seu subordinado, pressupondo-se, portanto, relação de trabalho (e não necessariamente mesmo local de serviço).

Com relação à perspectiva de análise a apuração da ilicitude do assédio moral, destaca-se:

O assédio moral, como forma de violência no trabalho, tem como principal agente o empregador, cujo poder abrange além o da direção, o de organização, pelo qual o mesmo organiza o objeto econômico e social do negócio, criando ou modificando normas e condições de labor; o de controle, com o qual fiscaliza as atividades e condições de trabalho; e o disciplinar, através do qual impõe ao transgressor a sanção disciplinar, desde uma simples advertência até a demissão por justa causa, sempre respeitando os direitos de personalidade e dignidade da pessoa humana do trabalhador. Por outro lado, sabe-se que as novas estruturas de trabalho não mais permitem a centralização do poder de direção na figura do patrão, sendo praxe, assim, nas organizações a delegação do poder de direção a empregado de confiança, tais como gerentes, chefes, supervisores, assessores, diretores, que exerçam posição de poder e mando, que podem igualmente se tornar agentes causadores da conduta assediante (ALKIMIN, 2013, p. 42).

A conduta que caracteriza o assédio moral deve ser consciente, ou seja, como espécie do gênero ato ilícito, deve ser intencional ou previsível, com efeito danoso sobre o ambiente de trabalho e sobre a integridade psicofísica da vítima.

Isto porque pode ocorrer que o sujeito ativo do assédio moral pratique a conduta prejudicial sem ter noção de seus efeitos ou intenção de afetar o trabalhador no aspecto pessoal (integridade e intimidade), entretanto, uma pessoa prudente e de discernimento tem a possibilidade de prever ou antever o resultado (ALKIMIN, 2013), já que o assédio moral praticado por colega(s) de serviço contamina o ambiente de trabalho, tornando-o degradante, hostil, ofensivo e violador dos direitos de personalidade do ofendido.

Vale constar que não se compreende como aceita a modalidade culposa do agente público na prática do assédio moral. Explica-se. Uma vez que se trata de prática recorrente, tão logo a vítima comece a sofrer danos, deve comunicar seu superior ou procurar auxílio via judicial. Entretanto, em casos de silêncio, pelo conceito compreender intenção deliberada do agente em causar danos, a modalidade culpa dá lugar ao dolo configurador do tipo.

E, por fim, o último elemento configurador do assédio moral é a prática reiterada dos atos de ataque à dignidade da vítima, dentro de um lapso de tempo que indique não ter ocorrido apenas uma vez e de forma isolada.

O que se exige, então, é a habitualidade na ocorrência das agressões, não havendo um período de tempo mínimo ou máximo delimitado por lei para sua configuração, o que leva a concluir apenas que não deve ocorrer de forma isolada, uma única vez.

Interessante apontar os dizeres de Alexandre Pandolpho Minassa (2012, p. 130) que demonstram, inclusive, que pode haver um intervalo grande entre as ações hostis em caso de afastamento do servidor:

Diante desse crítico espetáculo, na tentativa de se recuperar, o assediado, na condição de servidor público estatutário, após se submeter a um exame e obter parecer médico, requisita sua baixa por doença, passando a receber os benefícios do regime especial previdenciário que integra. Após passar por um prolongado tratamento médico, o assediado, se restabelece e sente-se apto para retornar ao posto de trabalho. Todavia, a situação permanece inalterada e o reinício de assédio torna-se inevitável, até que a pessoa visada se renda ao pedido de exoneração, ao de aposentadoria precoce, ou, quando lhe é possível, à solicitação de sua transferência para outro setor de trabalho.

Deve, portanto, ser uma conduta grave, antissocial e antiética, realizada de má-fé pelo assediante, de maneira frequente, com a finalidade prejudicar um colega de trabalho que, de alguma forma, lhe cause inveja, rancor, raiva ou outro sentimento negativo de ordem pessoal.

A partir deste conceito, para o Direito Brasileiro, em linhas gerais, basta que a conduta do assediante viole o ordenamento jurídico, pouco importando para a responsabilização do agente se agiu com dolo ou culpa, se tinha ou não consciência do resultado danoso, nascendo da conduta antijurídica e do resultado danoso o dever de reparar o dano nos termos da teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado.

Em relação à Administração Pública e ao cometimento de assédio moral por agente público, para que haja enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa, entretanto, a intenção de prejudicar outro agente público deve ser demonstrada, uma vez que em sua essência, os atos ímprobos que violem princípios requerem o elemento dolo.

### **3.4 Tipos de Assédio Moral**

Muitos são os critérios aptos a classificar doutrinariamente o Assédio Moral, contudo, neste trabalho será utilizado o critério proposto por Sonia Mascaro Nascimento (2009, p. 3).

A autora acima estabelece três formas de classificação do Assédio Moral: o vertical, o horizontal e o misto.

O assédio moral vertical é aquele advindo das relações de hierarquia, onde há a presença de um superior e de um subordinado, ou seja, existem diferentes posições hierárquicas ocupadas pelos sujeitos daquela ação.

Por haver clara desigualdade entre os envolvidos, é a forma de assédio moral mais comum de ser encontrada nas organizações públicas ou privadas. Engana-se, contudo, quem espera que o sentido seja apenas descendente, pois há casos em que o assédio moral pode ocorrer no sentido ascendente, ou seja, do subordinado ao superior hierárquico.

Por mais incomum que possa parecer, o assédio vertical ascendente é mais comumente encontrado nos setores públicos, onde os cargos em comissão são de livre nomeação e podem ser preenchidos por conhecidos, amigos, apoiadores políticos do gestor público atuando no órgão ou setor em que o servidor estiver lotado.

Há, ainda, a versão horizontal do assédio, a qual ocorre entre pessoas do mesmo nível hierárquico, sem que exista relação de subordinação entre eles. Materializa-se esta forma de assédio quando um ou mais colegas determinados optam por dificultar ou criar um ambiente hostil ao assediado.

O assédio moral misto, por seu próprio nome, exige a presença de três sujeitos na junção das formas anteriormente explicadas, quais sejam: o assediante vertical, o assediante horizontal e, claro, a vítima.

Quando esta forma de assédio ocorre, a vítima vê-se atacada por todos os ângulos de relação no local de trabalho, tornando rapidamente insuportável a continuidade do trabalho ou a sua permanência no local.



### 3.5 Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância

Conforme a classificação proposta nos tópicos anteriores, o assédio moral pode ocorrer nas modalidades vertical ascendente e descendente, na modalidade horizontal e na sua forma mista.

Uma das formas de combate aos atos hostis está na denúncia ou representação ao superior hierárquico que, ciente dos fatos, pode ordenar a abertura de sindicância ou processo administrativo disciplinar, de acordo com a gravidade dos fatos narrados e da penalidade a ser aplicada.

No âmbito público:

O servidor responde administrativamente pelos ilícitos administrativos definidos na legislação estatutária e que apresentam os mesmos elementos básicos do ilícito civil: ação ou omissão contrária à lei, culpa ou dolo e dano. Nesse caso, a infração será apurada pela própria Administração Pública, que deverá instaurar procedimento adequado a esse fim, assegurando ao servidor o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, nos termos do artigo 5º, inciso LV, da Constituição. Os meios de apuração previstos nas leis estatutárias são os sumários, compreendendo a verdade sabida e a sindicância, e o processo administrativo disciplinar, impropriamente denominado inquérito administrativo [...]. Comprovada a infração, o servidor fica sujeito a penas disciplinares (DI PIETRO, 2019, p. 1197)

Nos dizeres de Reinaldo Couto (2012, p. 50), a “promoção da apuração independe de denúncia, pois basta que a irregularidade seja conhecida por servidor público ou por autoridade superior para o início do Processo Administrativo ou Sindicância [...] porém, qualquer do povo pode colaborar com a Administração Pública oferecendo denúncia sobre irregularidades”, observando-se os requisitos do art. 144 da Lei nº. 8.112/90 (desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade).

Admite-se a denúncia anônima quando com ela vierem fortes indícios de fatos ilícitos, relativizando-se a vedação ao anonimato previsto no art. 5º, IV da CF/88, pois a exposição do denunciante poderá causar perseguições e novos casos de assédio moral.

São fases do processo administrativo disciplinar, segundo art. 151 da lei nº. 8.112/1990 (própria aos servidores da União, replicada nas demais legislações estaduais e municipais): I- instauração, com a publicação do ato que constitui a comissão; II- inquérito administrativo, que compreende instrução, defesa e relatório; III- julgamento.

A peça inaugural do referido processo é o relatório do fato contendo a motivação para sua instauração que, neste caso, será realizada pelo gestor público. É deste, também, o poder de autorizar ou não a abertura do inquérito disciplinar, com a consequente publicação de portaria de nomeação de servidores por ele escolhidos e aptos a compor a Comissão Processante ou Sindicante.

Não obstante, o requerimento de apuração deverá conter: o órgão ou autoridade a que se dirige, a identificação do interessado, o domicílio do requerente, a formulação do pedido, os documentos que comprovem os fatos expostos, o rol de testemunhas, a data e a assinatura do requerente.

A existência da justa causa é condição *sine qua non* para a instauração do inquérito administrativo, pois sem elementos materiais, não pode o administrador público devassar a vida do servidor público sob o pálido argumento de tentar encontrar indícios de uma pseudo infração disciplinar. (MATTOS, 2003, p. 118).

Nessas condições, em observância ao princípio da segurança jurídica, somente o exercício irregular das atividades funcionais do servidor público devidamente comprovados ou com fortes indícios é que deverão ser apurados, não sendo arbitrário, portanto, o uso do poder disciplinar por parte do Administrador Público.

A observância da segurança jurídica e do devido processo legal não apenas assegura ao servidor processado as regras do procedimento disciplinar previsto na lei (sindicância e processo ordinário sumário), como exige motivação baseada em fortes indícios de infração.

Não fosse a exigência desse pré-requisito, os procedimentos disciplinares - estribando-se em meros caprichos do administrador e podendo ser instaurados sem mais nem menos, isto é, sem a existência de indícios ou outros adinículos legais idôneos - a vida funcional do servidor público seria um constante transtorno recheado por uma insegurança jurídica. Daí porque o aspecto mais democrático e importante do devido processo legal é

a exigência desse imprescindível requisito de iniciação processual (*fumus boni iuris*), sem o qual ficaria o servidor público à mercê das trepidações emocionais dos seus superiores hierárquicos, os quais poderiam, assim, infelicitar, importunar e desassossegar os seus subalternos como bem lhe aprouvesse, já que não estariam vinculados a esse pressuposto legal. (COSTA, 2002, p. 202-203).

Sem a devida justa causa ou motivação, a abertura de processo administrativo disciplinar nestes moldes, além de discriminatório, “merece o devido repúdio por parte do direito administrativo, que não admite desvios ou excesso de poder por parte da Administração Pública” (MATTOS, 2003, p. 119) e, neste sentido, cabível a representação por improbidade administrativa do gestor público.

Em caso de dúvida, o administrador público deve ser prudente e apurar a denúncia através de sindicância, a qual não contém a figura do acusado e a comissão sindicante poderá realizar o procedimento administrativo na forma sumária (deve ser concluída em 30 dias com prorrogação por igual período), com direito de defesa para o sindicado e concluir ou não pela existência de indícios aptos a fundamentar o processo administrativo disciplinar.

Destaca-se que a instauração da sindicância na sua modalidade investigatória poderá ser feita por qualquer servidor com atribuições de chefia, ainda que não haja previsão expressa de competência para sua instauração, não sendo necessária, inclusive, a constituição de uma comissão sindicante, podendo a investigação ser conduzida por um único servidor estável ou não.

Muito embora haja certa informalidade no ato, a portaria com a instauração da sindicância investigativa deve conter a descrição da possível irregularidade, o local onde ocorreu e o nome do sindicante ou dos membros da comissão. De sua conclusão, fundamentada, ocorre o arquivamento ou a recomendação de instauração de processo administrativo disciplinar (PAD).

A sindicância punitiva, com poderes de aplicar as penalidades de advertência ou de suspensão por até 30 dias, tem a finalidade de estabelecer autoria e materialidade do ato noticiado como irregular, sendo que, por sua natureza sancionatória, somente poderá ser instaurada por autoridade normativamente competente e, na falta de previsão estatutária, pela autoridade de menor hierarquia dentro do órgão público (cf. analogia ao art. 17 da Lei nº. 9.784/99).

Encerrada a sindicância, tendo a apuração apontado fato irregular cuja penalidade seja suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou destituição de cargo em comissão, será obrigatória a abertura de processo disciplinar (art. 146 da Lei nº. 8.112/90), cujo rito é mais complexo e devem ser observadas todas as garantias encontradas na sindicância punitiva e no devido processo legal, inclusive quanto à produção de provas, presença de advogado (não obrigatória), intimação e acompanhamento de atos processuais ainda que sob suspensão, direito de manifestação e de opor recursos permitidos em lei.

### **3.6 Assédio Moral na Administração Pública**

O assédio moral na Administração Pública é mais comumente encontrado na relação superior hierárquico-subordinado, compreendido na execução o empregador propriamente dito, bem como qualquer outro superior hierárquico derivado (diretor, gerente, assessor, chefe, supervisor, secretário, etc.) que receba a delegação do poder de comando.

Tal ocorre porque nas repartições públicas prevalece a desigualdade material entre as partes, sendo que o novo gestor público, para implantar o processo de organização e ajuste do trabalho em conformidade com sua plataforma política, “poderá enveredar para o abuso de poder, adotando posturas autoritárias, desumanas e antiéticas, valendo-se de sua superioridade econômica e poder de mando e desmando sobre o trabalho subordinado enquanto pessoa e profissional” (ALKIMIN, 2013, p. 61).

Não obstante, em casos de formação de chefia por eleição, nomeação ou delegação, por possuir conotação política de rivalidades e ideologias, a prática de atos de assédio moral também pode ocorrer vinda de colegas apoiadores da chefia, os quais passam a permear o ambiente de trabalho com zombarias, grosserias, menosprezo, indiferença, isolamento, etc.

Em função das consequências, os comportamentos que caracterizam o assédio moral podem ser listados em cinco grupos, conforme proposto por Leymann:

O mobbing afeta as possibilidades do trabalhador para:

(i) Comunicar-se adequadamente: as autoridades fazem ameaças verbais, boatos com o fim de isolar, ataques verbais sobre a qualidade de seu trabalho, fazem o trabalhador silenciar e lhe negam a possibilidade de comunicação adequada.

(ii) Manter contatos sociais: os colegas o evitam, não falam com ele; as autoridades proíbem que falem com ele; é designado a lugares de trabalho isolados; rejeitado, considerado ninguém.

(iii) Manter sua reputação pessoal: é submetido a ridicularização e zombaria; caçoam de alguma falta de habilidade, de sua herança étnica, da maneira de se movimentar ou de falar.

(iv) Manter sua situação de trabalho: não designam tarefas ou designam tarefas sem sentido.

(v) Manter sua saúde física: designam trabalho perigoso; praticam agressão física e assédio sexual. (LEYMANN, 1996 *apud* SOBOLL, 2008, p. 36).

Hirigoyen (2002 *apud* SOBOLL, 2008, p. 37-38) elenca as ações hostis mais comuns caracterizadoras do assédio moral no ambiente de trabalho público ou privado:

**Tabela 1 – ações hostis caracterizadoras do assédio moral**

**1) Deterioração proposital das condições de trabalho:**

- Retirar a autonomia da vítima.
- Não lhe transmitir mais as informações úteis para a realização de tarefas.
- Contestar sistematicamente todas as suas decisões.
- Criticar seu trabalho de forma injusta ou exagerada.
- Privá-lo do acesso aos instrumentos de trabalho: telefone, fax, computador.
- Retirar o trabalho que normalmente lhe compete.
- Dar-lhe permanentemente novas tarefas.
- Atribuir-lhe proposital e sistematicamente tarefas inferiores às suas competências.
- Pressioná-la para que não faça valer seus direitos (férias, horários, prêmios).
- Agir de modo a impedir que obtenha promoção.
- Atribuir à vítima, contra a vontade dela, trabalhos perigosos.
- Atribuir à vítima tarefas incompatíveis com sua saúde.
- Causar danos em seu local de trabalho.
- Dar-lhe deliberadamente instruções impossíveis de executar.
- Não levar em conta recomendações de ordem médica indicadas pelo médico do trabalho.
- Induzir a vítima ao erro

**2) Isolamento e recusa de comunicação**

- A vítima é interrompida constantemente.
- Superiores hierárquicos ou colegas não dialogam com a vítima.
- A comunicação com ela é unicamente por escrito.
- Recusa-se todo o contato com ela, mesmo o visual.
- É posta separada dos outros.
- Ignoram sua presença, dirigindo-se apenas aos outros.
- Proíbem o colega de lhe falar.
- Já não a deixam falar com ninguém.
- A direção recusa qualquer pedido de entrevista.

**3) Atentado contra a dignidade**

- Utilizam insinuações desdenhosas para qualificá-la.
- Fazem gestos de desprezo diante dela (suspiros, olhares desdenhosos, levantar de ombros)

- É desacreditada diante de colegas, superiores ou subordinados.
- Espalham rumores a seu respeito.
- Atribuem-lhe problemas psicológicos (dizem que é doente mental).
- Zombam de suas deficiências físicas ou de seu aspecto físico; é imitada ou caricaturada.
- Criticam sua vida privada.
- Zombam de sua origem ou de sua nacionalidade.
- Implicam com suas crenças religiosas ou convicções políticas.
- Atribuem-lhe tarefas humilhantes.
- É injuriada com termos obscenos ou degradantes.
- 4) Violência verbal, física e sexual**
- Ameaças de violência física.
- Agridem-na fisicamente, mesmo que de leve; é empurrada, fecham-lhe a porta.
- Falam com ela aos gritos.
- Invadem sua vida privada com ligações telefônicas ou cartas.
- Seguem-na pelas ruas, é espionada diante do domicílio.
- Fazem estragos em seu automóvel.
- É assediada ou agredida sexualmente (gestos ou propostas).
- Não levam em conta seus problemas de saúde.

Em adição aos itens acima, pode-se citar o art. 3º da Lei nº. 13.185/2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) em ambientes escolares, o qual prevê:

Art. 3º A intimidação sistemática (bullying) pode ser classificada, conforme as ações praticadas, como:

I - verbal: insultar, xingar e apelidar pejorativamente;

II - moral: difamar, caluniar, disseminar rumores;

III - sexual: assediar, induzir e/ou abusar;

IV - social: ignorar, isolar e excluir;

V - psicológica: perseguir, amedrontar, aterrorizar, intimidar, dominar, manipular, chantagear e infernizar;

VI - físico: socar, chutar, bater;

VII - material: furtar, roubar, destruir pertences de outrem;

VIII - virtual: depreciar, enviar mensagens intrusivas da intimidade, enviar ou adulterar fotos e dados pessoais que resultem em sofrimento ou com o intuito de criar meios de constrangimento psicológico e social.

Nota-se que, conforme rol extenso acima, por aplicação direta ou por analogia, inúmeras são as possibilidades de ataque ao servidor público no cotidiano das repartições públicas, sendo que, muitas vezes, por desconhecimento, este sequer entende que são configuradoras de assédio moral, pois podem acontecer com lapsos de tempo indeterminados, ou seja, por dias seguidos ou com intervalos de semanas entre um ato e outro.

Na ausência de legislação federal específica para prevenir e punir o assédio moral na Administração Pública, socorre-se a vítima de seus direitos fundamentais, como a proteção

à dignidade humana, a qual não pode ser ferida pelo gestor público no exercício de suas funções.

O próprio reconhecimento da categoria dos direitos humanos está vinculado às transformações da sociedade. Retomando as lições de Norberto Bobbio, este oferece as três principais razões para tanto. (Wolkmer, 2013, p. 125). O aumento da quantidade de bens considerados merecedores de tutela; a extensão da titularidade de direitos a sujeitos diversos do homem; e a compreensão de não ser mais o homem um ser genérico. Novas situações passam a demandar o status de direito humano, como é caso da probidade administrativa, considerada como o dever dos Estados e de seus agentes de atuarem coibindo as práticas corruptas inviabilizadoras da garantia dos demais direitos humanos. (VASCONCELOS; CARDOSO, 2018, p.141).

Para o autor supra, foi necessário elevar a probidade administrativa ao patamar dos direitos humanos por ser o principal meio de execução de políticas públicas eficazes para concretização de direitos fundamentais. Uma ação ímproba causa danos coletivos tanto quanto causa danos pessoais individuais àqueles que são suas vítimas., conforme se verá mais adiante quando for trabalhada a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por seu gestor.

Não obstante a proteção dos direitos fundamentais existente na Constituição Federal, com a ausência de lei específica para reprimir o assédio moral na Administração Pública, a vítima também pode buscar proteção na essência da Lei de Improbidade Administrativa, pois esta pune o agente político que age com imoralidade, ilegalidade, parcialidade, desídia ou negligência, em verdadeira deslealdade ao interesse público.

Por outro lado, não se pode recusar que algumas formas de negligência dos deveres objetivos de conduta que a moralidade administrativa impõem ao agente público assumem formas tão graves, que se pode reconhecer nelas uma forma de improbidade por deslealdade ao interesse público e às instituições. A desídia e a negligência grave podem ser uma manifestação de improbidade, ainda que o dano patrimonial ao Estado seja apenas culposos, ou seja, não desejado pelo agente público. (MELLO, 2004, p. 114).

Quando o agente político, por interesses pessoais, pratica atos de violência psicológica, indiscutivelmente adentra o tipo previsto no art. 11 da Lei nº. 8.429/92, ou seja, fere os princípios da Administração Pública, notadamente o da moralidade e impessoalidade.

Utiliza-se de um poder concedido pelo povo para vendetas pessoais, com a clara intenção de fazer com que aquela vítima deixe o ambiente de trabalho sob sua administração, seja pedindo exoneração, por afastamento por motivos de saúde (já que transtornos psicológicos podem dar causa a isto) ou antecipando sua aposentadoria.

Entende-se, portanto, que sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2019, p. 207), logo, passível de ser o agente político enquadrado nos ilícitos civis previstos na Lei de Improbidade.

### **3.7 Tipos de Assédio Moral nos órgãos públicos**

O rol de exemplos da prática do Assédio Moral realizado por Hirigoyen não pode nem deve ser considerado taxativo, devendo o ambiente em que ocorre ser analisado de forma complementar a sua configuração.

Muito embora o resultado maior das práticas hostis seja o abalo psicológico da vítima, incapacitando-a para o trabalho, dependendo do local onde elas ocorrem, alguns podem ter reflexos mais graves, indo além do prejuízo meramente pessoal. Explica-se. Quando a vítima trabalha em um órgão público que possibilita, por exemplo, a progressão de carreira por mérito (e não apenas acadêmica), ações como denegrir sua imagem perante a chefia ou colegas, desconsiderar seu desempenho, não ofertar meios de valoração de seu trabalho, criticar sua capacidade profissional, dentre outras, causam-lhe prejuízo de ordem pessoal com consequências financeiras, pois caso estivesse em um ambiente saudável, concorreria em igualdade de condições com seus colegas e teria real viabilidade de aumentar seus vencimentos.

Em estudo realizado por Daniela Sanches Tavares, ao pesquisar o ambiente de trabalho de servidores públicos do Judiciário, apurou os seguintes fatores de sofrimento: injustiça no ambiente de trabalho, volume cumulativo de trabalho, não reconhecimento pelo



trabalho, falta de autonomia no trabalho, estagnação profissional (angústia da “estaca zero”) e opressão por parte dos superiores (TAVARES, 2002, p. 74).

Muito embora não enumerado pelos autores referenciados, percebe-se, também, um forte sentimento de injustiça e desmotivação advindo da prática do assédio moral nos órgãos públicos.

Sendo assim, tomando-se o levantamento supra como base, destacar-se-ão algumas práticas comuns de assédio moral na Administração Pública para análise mais aprofundada, tornando-as gênero para algumas espécies derivadas a serem caracterizadas somente diante de casos concretos.

### 3.7.1 Inatividade compulsória x Excesso de trabalho

Uma das práticas mais comumente encontradas na Administração Pública é o assédio moral do servidor por meio da inatividade forçada, ou seja, o servidor comparece ao local de trabalho e, muito embora haja serviços a serem realizados, o superior hierárquico não designa nada ao assediado, causando verdadeiro “isolamento intencional do trabalhador do ambiente de trabalho, de modo a diminuir sua autoestima, uma vez que o trabalho existe, mas lhe é negado” (NASCIMENTO, 2009, p. 3).

É a conhecida prática de colocar o funcionário “na geladeira”, pois dependendo de seu local de trabalho, ou das funções que lhe são próprias ao cargo, teria acesso a informações que poderiam comprometer a estrutura ou dimensão de poder de seus superiores, bem como causar fiscalização e questionamentos nem sempre desejados pelo Administrador Público.

Exemplifica-se:

A prova testemunhal foi uníssona em afirmar que a autora, quando da troca de governo, ficou isolada dos demais servidores, sendo constantemente inferiorizada pela proibição dada aos seus pares de lhe repassarem trabalhos. A autora era profissional competente com diversas atribuições, inclusive ostentando cargo de confiança. Com a mudança de gestão foi afastada não apenas das suas funções, mas de qualquer função existente na prefeitura, como por exemplo, a expedição de ofícios (testemunho de Edmilson Chelles Martins). Ora, não é razoável pressupor que uma servidora, querendo

trabalhar, não tenha nenhuma serventia para o Ministério da Cultura ou ainda para a totalidade da Prefeitura de Sorocaba. A explicação da autora para o seu afastamento de toda e qualquer função levá-la à exoneração é a única apresentada nos autos para explicar essa conjuntura e é, ao menos até o momento, a única apta a explicá-la. É claro que o seu completo afastamento das funções poderia ter outra motivação que não a de assédio moral. Contudo, se a Administração Pública, mesmo tendo acesso a todos os dados dos servidores, não logrou apresentar tais motivos, então, para os fins deste processo, é certo que não há outra explicação para o afastamento da autora, comprovando-se, assim, o assédio moral sofrido (STJ, REsp Nº 1.843.928 - SP -2019/0275857-2, Relatora Min. Regina Helena da Costa, p. 23/10/2019)

Não ocorre, todavia, apenas por desejo do superior hierárquico. Quando os demais servidores lotados no setor também se omitem em repassar ou dividir tarefas, seja por ordem do superior, seja por cumplicidade ou medo de retaliação, também há assédio moral na prática.

Esta prática assediante de desigualdade na distribuição de tarefas causa grande sofrimento e sentimento de injustiça, assim descrito por Daniela Tavares (2002, p. 81):

A desigualdade na distribuição das tarefas, por sua vez, reúne duas situações. Uma delas diz respeito à delegação de responsabilidades, de um patamar hierárquico superior para um inferior, dentro do mesmo setor, a qual recebe a qualificação de injusta quando é percebida como não correspondente às atribuições do cargo ocupado. Assim, as pessoas também se sentem injustiçadas quando a elas é delegada tarefa pertinente a cargo superior. Denominam-na injustiça pelo fato de estarem exercendo determinada função e outro receber o valor referente a ela.

Em igual sentido, o excesso de trabalho delegado também pode afetar a saúde do trabalhador, pois se vê sobrecarregado ao tentar cumprir metas e prazos muitas vezes inatingíveis. Instala-se no consciente do servidor o terror psicológico diário afetando sua capacidade laboral, seu relacionamento profissional e pessoal (dentro e fora da empresa), criando-se situação de estresse constante.

Conforme Marcelo Roberto Bruno Valio (2018, p. 63):

[...] o estresse caracteriza-se como uma resposta adaptativa do organismo em relação a novas situações ou situações-limite desconfortáveis para o equilíbrio natural do corpo, em especial, situações que o indivíduo entende como ameaçadoras. Contudo, esse

processo é uma experiência individual, respondendo cada indivíduo de maneira diferente aos agentes estressores, com variações sobre a percepção de tensão e manifestações psicopatológicas diversas, gerando diversos sintomas físicos, psíquicos e cognitivos, que podem comprometer o indivíduo e as organizações.

Toda atividade que não respeita os ciclos biológicos inerentes à natureza humana torna-se veículo para o estresse, os quais, ao longo do tempo, desencadeiam problemas de saúde, com doenças físicas e psíquicas.

### 3.7.2 Síndrome de *burnout*

O termo *burnout* significa queima externa, “significando metaforicamente que a pessoa com essa condição de estresse somático e excessivo, ou distresse, se consome física e emocionalmente, passando a apresentar comportamento agressivo e irritadiço” (VALIO, 2018, p. 65).

Em sentido comum, seria toda atividade que esgota a energia do indivíduo, levando-o ao esgotamento máximo devido ao ambiente de trabalho doente em que atua. Tem muito mais ligação com a natureza do trabalho do que com características pessoais do trabalhador.

A síndrome de *burnout*:

Trata-se de um quadro no qual o indivíduo não consegue mais manter suas atividades habituais por total falta de energia. Entre os aspectos do ambiente de trabalho, que contribuem para o quadro estão: excesso de trabalho, recompensa insuficiente, altos níveis de exigência psicológica, baixos níveis de liberdade de decisão e de apoio social e estresse (BARUKI, 2018, p. 73).

Esse esgotamento ocorre pelo excesso de trabalho a ser realizado em poucas horas disponíveis, ou mesmo com horas-extras, quando sua frequência se torna diária ou prolongada no tempo.

Nessa compreensão, pode-se afirmar que o excesso de trabalho ocorre quando a jornada destinada às atividades produtivas passa dos padrões do que é legal, ou seja, daquilo que a legislação determina. Destarte, o assédio moral por excesso de trabalho se configura quando o possuidor do poder diretivo, ou seu preposto, persegue ativamente ou exige omissivamente, de forma reiterada, a jornada de trabalho acima da normalidade ou do que determina a lei. (WOLOWSKI, 2018, p. 91).

Como mencionado pelo autor supra citado, a reiteração de jornadas extraordinárias não causa apenas a fadiga do servidor, mas também sua desmotivação, problemas de saúde e ambiente laboral insalubre, ocasionando seu pedido de dispensa ou exoneração, ou seu afastamento por motivos de saúde, sendo que em ambos os casos, quem perde é o serviço público, seja pela saída de um servidor qualificado, seja pelo afastamento com ocupação de uma vaga que não poderá ser preenchida exceto por concurso público, gerando duplicidade de despesas com o dinheiro público e aumento no gasto com pessoal.

Ainda que ocorra sem pressão do superior hierárquico, este deve gerenciar seu ambiente de trabalho evitando que seus subordinados realizem labor extraordinário frequente, pois aumentam os riscos de acidente de trabalho e danos à saúde do empregado. Neste caso, não se tem o assédio, mas se tem o dano à saúde do servidor, fato igualmente nocivo.

O quadro da síndrome de *burnout* associa-se, com frequência, a outros transtornos emocionais, como a depressão e a ansiedade, afetando a vida pessoal com repercussões físicas de estresse psíquico, a vida profissional no que se refere à eficiência e ao desempenho e a vida social, pois retira do indivíduo a vontade de criar ou manter relacionamentos interpessoais.

As consequências de tal prática são uma verdadeira exaustão emocional, despersonalização, insensibilidade no trato com os cidadãos e a coisa pública, diminuição do envolvimento pessoal com o ambiente de trabalho e as pessoas que ali se encontram, irritabilidade com consequências no ambiente residencial (agressividade, perda de apetite, alterações do sono, etc).

Entre os fatores aparentemente associados ao desenvolvimento da Síndrome de *Burnout* está a pouca autonomia no desempenho profissional, problemas de relacionamento com as chefias, problemas de relacionamento com colegas ou clientes, conflito entre trabalho e família, sentimento de desqualificação e falta de cooperação da equipe (BALLONE, 2009).

Um exemplo de como a síndrome possui reconhecimento como doença laboral pode ser encontrado no Decreto nº. 3.048/99 (Regulamento de Previdência Social), onde, em seu Anexo II, há menção à “sensação de estar acabado” tornando sinônimas as expressões síndrome de *burnout* e síndrome de esgotamento profissional (BARUKI, 2018, p. 74).

### 3.7.3 Desvio ou acúmulo de função

O ingresso no serviço público, nos termos da Constituição Federal, deve ocorrer ou por processo seletivo simplificado ou por meio de concurso público, pelo qual se visa preencher postos de trabalho vagos ou carentes de pessoal especializado.

Para que o concurso público ocorra, deve haver vagas abertas devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo, com estudo de impacto financeiro para Administração Pública, demonstrando que as contratações pretendidas não irão extrapolar os limites legais de gasto com pessoal.

Uma vez superado este requisito, abre-se a seleção através de um edital, cujo conteúdo “faz lei entre as partes”, ou seja, vincula a Administração Pública ao preenchimento das vagas que ali estão e o seu exercício à descrição das atividades próprias do cargo a ser assumido pelo candidato aprovado.

Requer-se, portanto, que no momento da criação do cargo, suas atribuições tenham sido devidamente descritas, para que no exercício de suas funções, o servidor possa ser fiscalizado quanto ao seu desempenho, bem como para que este possa questionar quaisquer delegações que não sejam próprias do cargo, seja por ausência de nível técnico adequado, especialidade ou designação, seja pela natureza de seu labor.

Quando o servidor adentra o quadro de pessoal da Administração Pública, veda-se sua alocação em departamento, área ou função estranha ao cargo para o qual se concursou, sendo este ato conhecido como desvio de função.

Não se deve confundir, contudo, o desvio de função com o acúmulo de funções diversas aceitas pelo servidor com contrapartida pecuniária conhecida como “função gratificada”. Através desta, o servidor aceita um encargo adicional às suas atribuições,

assumindo responsabilidade sobre ele e, em contrapartida, recebe um adicional em seus vencimentos proporcional ao nível técnico de especialidade requerida para atividade extra.

O que deve ser combatido na seara do assédio moral é o desvio de função realizado com a finalidade de prejudicar o servidor em sua moral, perante os demais servidores e familiares, causando desconforto, discriminação, zombarias e abalos psíquicos pessoais, com clara intenção de inferiorizá-lo.

Este ato, além de ilícito, é imoral, pois ocorre, via de regra, por ordens de superior hierárquico que deseja “punir”, por exemplo, um servidor que não lhe foi partidário quando de sua eleição ou nomeação, abusando de seu poder enquanto gestor.

Cabe aqui um aparte sobre o poder hierárquico do qual o gestor público faz uso ao cometer o desvio de função. A hierarquia é uma relação de subordinação administrativa entre agentes públicos que pressupõe a distribuição e o escalonamento vertical de funções no interior da organização administrativa (OLIVEIRA, 2018), ou seja, é um instrumento de organização do serviço público exclusivo do gestor ou a quem este delega-lo.

É pelo exercício deste poder hierárquico que o servidor possui a obrigação de obedecer a seus superiores (com a única exceção para casos manifestamente ilegais), sendo que, em se negando, responderá disciplinarmente após processo administrativo interno, podendo resultar em punição pelo Estado (poder disciplinar).

Com o exercício do poder hierárquico, o administrador público, ou quem possuir autoridade delegada para tanto, cria uma “margem de legalidade” ao desvio de função acobertado pela autorização de liberdade de organização administrativa interna conferida em lei. Contudo, mesmo com autorização legal, não há como se sobrepor aos princípios da Administração Pública, conforme mencionado no capítulo 2.

Retomando o tema, alguns estados que já possuem legislação específica sobre o assédio moral no ambiente público, consideram o desvio de função com uma de suas causas.

A exemplo, o art. 2º da Lei nº. 3.291/2002 do Estado do Rio de Janeiro, que prevê:

Art. 2º - Considera-se assédio moral no trabalho, para os fins do que trata a presente Lei, a exposição do funcionário, servidor ou empregado a situação humilhante ou constrangedora, ou qualquer ação, ou palavra gesto, praticada de modo repetitivo e prolongado, durante o expediente do órgão ou entidade,

e, por agente, delegado, chefe ou supervisor hierárquico ou qualquer representante que, no exercício de suas funções, abusando da autoridade que lhe foi conferida, tenha por objetivo ou efeito atingir a auto-estima e a autodeterminação do subordinado, com danos ao ambiente de trabalho, aos serviços prestados ao público e ao próprio usuário, bem como, obstaculizar a evolução da carreira ou a estabilidade funcional do servidor constrangido.

Parágrafo único - O assédio moral no trabalho, no âmbito da Administração Pública estadual e das entidades colaboradoras, caracteriza-se, também, nas relações funcionais escalões hierárquicos, pelas seguintes circunstâncias:

I - determinar o cumprimento de atribuições estranhas ou atividades incompatíveis com o cargo do servidor ou em condições e prazos inexecutáveis;

II - designar para funções triviais, o exercente de funções técnicas, especializadas ou aquelas para as quais, de qualquer forma, sejam exigidos treinamento e conhecimento específicos; [...]

Neste mesmo sentido, tem-se o art. 2º da Lei complementar nº. 12.561/2006 do Estado do Rio Grande do Sul e o art. 3º, §1º, inciso IV da Lei complementar nº. 116/2011 do Estado de Minas Gerais.

Sabedor que é de que uma designação de função e local de trabalho é atribuição exclusiva de cada órgão e seu dirigente, o superior hierárquico assediante ordena ao departamento pessoal que comunique o servidor para que inicie suas novas atividades imediatamente.

O percurso entre a comunicação e a concessão de uma tutela liminar pelo Poder Judiciário revertendo esta situação pode levar vários dias, sendo que neste intervalo ou o servidor se recusa a se apresentar no novo local de trabalho (sofrendo as consequências pela ausência) aguardando o socorro judicial, ou o faz e se submete às chacotas, degradações e comentários dos demais colegas. Logo, os abalos morais ocorridos neste intervalo podem dar início ou agravar uma situação psicológica prejudicial já existente.

No entanto, nem sempre o servidor possui discernimento suficiente para saber que pode se socorrer do Judiciário para reverter uma situação arbitrária por parte do Administrador Público. Não é incomum que, pelo desconhecimento e pelo receio de perder seu sustento, a vítima compareça diariamente ao seu novo posto de trabalho, indefesa diante das consequências acima mencionadas.

Não obstante, muitas vezes o desvio de função não ocorre com a troca do posto de trabalho, mas há um excesso de delegação de serviço não relativo às atribuições do cargo

exercido pelo servidor, mesmo havendo pessoal qualificado, cargo específico preenchido ou mesmo outros servidores ociosos aptos a realizar aquelas atividades.

O assediante, quando realiza este ato danoso, visa fazer com que a vítima deixe de realizar atividades próprias de seu cargo para resolver demandas extras, ocasionando falta de produtividade e baixo desempenho nas suas próprias atribuições, restando apenas exercer horas adicionais (regularmente não remuneradas) ou ser penalizada administrativamente, e moralmente, pela omissão ou desídia.

Se em estágio probatório, a situação se agrava, pois com avaliações de desempenho realizadas por servidores nomeados pelo superior hierárquico para compor a comissão, a vítima pode ser, inclusive, exonerada.

#### 3.7.4 Discriminação remuneratória ou perseguição ideológica

Em sua fase inicial de construção conceitual, o assédio moral foi enquadrado como ato discriminatório apto a atingir a integridade moral do trabalhador. A exemplo, “o item 3 do art. 2º da Diretiva 76/207/CEE, de 9 de fevereiro de 1976, da União Econômica Europeia, classifica o assédio como discriminação” (MARTINS, 2017, p.36).

A discriminação no serviço público pode ocorrer de diversas formas, sendo que enfatiza o tratamento desigual em razão de sexo, idade, estado civil, identificação de gênero, cor, religião, posicionamento político, dentro outros.

Casos recorrentes encontrados na Administração Pública são as discriminações por idade, quando o servidor é considerado desatualizado ou inapto a continuar exercendo determinadas atividades regulares por apresentar maior lentidão ou incapaz de fazer uso de novos recursos tecnológicos disponíveis.

Ocorre, ainda, quando servidores com identidade de funções, atribuições e horários de serviço recebem remunerações diferentes sem que haja acréscimos ou descontos previstos e autorizados por lei aptos a justificar estas incongruências.

Hodiernamente, de forma mais velada, pode-se encontrar também discriminações por opção sexual do servidor. A “orientação do sexual do empregado não está dentro de



questionamentos que possam ser feitos com base no poder de direção do empregador” (MARTINS, 2017, p. 56).

Por sua vez, a perseguição ideológica é mais comumente encontrada quando se trata de servidores considerados oposição política, os quais se tornam verdadeiros “inimigos” do agente político e de seus aliados; são vistos como servidores não confiáveis, cujas atividades diárias seriam voltadas exclusivamente para prejudicar o gestor público e seus atos de governo.

Neste caso, o assediante vê na vítima um risco aos seus ideais de governo, pois colocaria sempre em suspeição suas decisões, fiscalizando-as, questionando-as e, conseqüentemente, denunciando-as aos órgãos de controle e fiscalização competentes.

A vítima, aqui, deixa de ser vista como o servidor público que exerce suas funções com impessoalidade para ser pessoa capaz de sabotar, prejudicar e denunciar atos administrativos legais ou discricionários, com o único propósito de denegrir a imagem pública e pessoal de seu superior.

Na contramão, o caminho inverso também pode ocorrer, o que leva a uma verdadeira “guerra interna” nas repartições públicas, onde a figura do assediante pode se confundir com a figura da vítima, dependendo de quem parta a ação danosa.

Neste contexto, a caracterização dos sujeitos e dos atos de assédio exigirão prova mais robusta do ofendido, não bastando a simples alegação de “perseguição política” por parte da vítima.

### **3.8 Das provas do assédio moral na Administração Pública**

Falando-se em meios de prova para comprovação do assédio moral na Administração Pública, necessário estipular quais seriam estes e seu cabimento como base para representações, denúncias e reparações.

No âmbito da Administração Pública, devido ao princípio da transparência, algumas provas são de fácil obtenção, quais sejam, aquelas que são publicadas nos diários oficiais tais como portarias, regulamentos, decretos e leis.

O desvio de função poderia ser facilmente comprovado com a publicação da portaria de designação de novo local de trabalho do servidor desde que incompatível com suas atribuições. Por exemplo: auxiliar administrativo que é alocado no cemitério municipal sem que lá haja qualquer atendimento ao público ou estrutura administrativa específica.

O serviço extraordinário não pago pode ser comprovado com o holerite contido no Portal da Transparência e o extrato mensal de cartão de ponto. Em alguns casos, onde não há o controle mecânico de entrada e saída, ou o acesso ao equipamento é vetado após o horário regular, outros podem ser os meios de comprovação, tais como o uso do certificado digital do órgão ou do servidor, encaminhamento de correspondência eletrônica, comunicação interna com outros servidores por sistemas de mensagens que contenham data e horário, dentre outros.

A discriminação, no exemplo acima, também é acessível quando há vencimentos pagos de forma diferenciada para pessoas de mesmo departamento, mesmas atribuições e mesmo horário de trabalho, com jornada extraordinária ou não. Isto porque, conforme mencionado, estas informações devem ser públicas e possíveis de serem consultadas por qualquer cidadão por meio eletrônico ou presencial na repartição pública.

Com exceção do labor extraordinário, que é comunicado ao departamento pessoal por meio da chefia imediata ou por meio de verificação do cartão de ponto, a remuneração base dos servidores é estipulada em lei e qualquer acréscimo deve ter ato normativo anterior que o preveja e autorize (como é o caso da função gratificada) e que, conseqüentemente, seja publicado nos diários oficiais.

A dificuldade surge quando as provas não estão tão acessíveis, o que ocorre normalmente com declarações informais sobre o ato hostil por parte do agressor ou por parte das testemunhas.

Normalmente, o assediante afirma que seu ato foi brincadeira, foi mal-entendido, que o assediado está vendo ou ouvindo coisas, é maluco, tem problemas pessoais, tem mau relacionamento com os colegas. Estes fingem que nada viram ou que nada está acontecendo (MARTINS, 2017, p. 67).

Neste sentido, exemplifica-se:

O contexto probatório está resumido no depoimento de testemunha única do recorrente (ID. 20d2668). Perpassando o depoimento oferecido pela testemunha, não se chega ao assédio alardeado pelo recorrente. Vê-se que as imprecisões eram dirigidas em tom de "brincadeiras", não se extraindo a mínima certeza de que assim agia o superior hierárquico do obreiro no intuito de humilhar ou constranger. Dessa sorte, de se corroborar com o julgado recorrido, eis que na revisão das provas dos autos confirma-se a ausência de comprovação da alegada conduta danosa, praticada pelo banco promovido contra bem jurídico imaterial do reclamante (TRT, 7ª Região, PROCESSO nº. 0001477-98.2016.5.07.0027, j. 19/07/2018)

Ainda que algumas leis estaduais e municipais prevejam a proteção institucional daqueles que colaborarem para identificação do assediante e com a delimitação da agressão denunciada, o medo da perseguição e retaliação por parte do gestor público sobre as testemunhas também prejudica a vítima em sua defesa, pois poderão se tornar o próximo alvo de assédio moral naquele local.

Quando se tratar de chefia imediata que não o gestor público, deve o assediado conversar com o superior daquela ou com o Departamento Pessoal expondo a situação e requerendo a tomada de providências para apuração dos fatos e punição dos culpados. Uma vez que o que se deseja é a obtenção de provas, esta conversa deve ser feita perante testemunhas ou o pedido deve ser feito por escrito, com protocolo de recebimento datado e assinado pelo Chefe do Departamento de Recursos Humanos ou pela Secretaria Geral do órgão público.

A Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), atendendo ao princípio da transparência na Administração Pública, estabeleceu procedimentos específicos para que o cidadão tenha acesso a informações públicas não gravadas como sigilosas a título de interesse público. A partir de sua publicação, o administrador passou a ter prazos para atender aos requerimentos e a obrigação de divulgar informações na internet independente destes, sob pena de sofrer sanções por descumprimento de lei.

Através da implantação de sistemas de ouvidoria e atendimentos virtuais fiscalizados e controlados pelo Tribunal de Contas e Ministério Público, facilitou-se a comprovação do protocolo da comunicação do ato e, como consequência, com a abertura do chamado, a obrigatoriedade de haver uma resposta para seu encerramento, permitindo ao assediado que, dependendo do caso, evite situações de agravamento nas ações hostis por comparecer diante de um superior para pedir providências.

Não é incomum que o agente político receba a reclamação por meio físico e, caso seja de seu interesse, engavete-a ou deixe-a para ser analisada conforme sua conveniência, fazendo com que o assediado tenha que permanecer no ambiente hostil enquanto aguarda por um longo período de tempo pela resposta, o que pode agravar uma situação de estresse e transtorno psicológico já existente ou mesmo incitar ataques mais graves pelo assediante que passa a querer se vingar pela denúncia.

Outras provas documentais também devem ser devidamente arquivadas pelo assediado, tais como exames médicos, cópias de atestados médicos protocolados no departamento pessoal, laudos psiquiátricos e psicológicos, receitas médicas, recibos de pagamento (viagens, remédios, consultas, internações) dentre outras aptas a demonstrar não apenas o dano à saúde, mas também os danos materiais sofridos pela vítima ao utilizar seus recursos financeiros para tratamentos por uma enfermidade que não existiria se não fosse o assédio moral sofrido em seu ambiente de trabalho.

Saliento, antes de deliberar sobre as provas dos autos, que o exame de causas desta natureza exige uma sensibilidade especial e mais acurada por parte do Estado-Juiz, especialmente em razão da evidente dificuldade de a vítima demonstrar referidas práticas antijurídicas, não raras vezes disfarçadas sob aparência de legalidade, mas realizadas em ambiente de trabalho onde a hierarquia funcional e o temor reverencial daqueles que se colocam em posição de subserviência ao agente infrator, acabam por minimizar ou mitigar os testemunhos e os relatos, ainda que de maneira inconsciente, tornando ainda mais custoso o esclarecimento da verdade substancial (TJMS, Apelação - Nº 0000793-87.2006.8.12.0043, j. 26/10/2016)

Toda e qualquer prova documental deve ter prioridade sobre as provas testemunhais em eventual ação de reparação de danos, criminal ou mesmo por improbidade administrativa.

Por fim, deve a vítima atentar-se para os tipos de assédio moral existente, notadamente o discriminatório que pode se configurar de inúmeras formas, dentre elas a concessão de benefícios a um determinado funcionário e não a outro. Exemplifica-se. Servidor que requer ao seu superior a possibilidade de abonar dia de serviço para realização de curso de aperfeiçoamento e que tem seu pedido negado sob a justificativa de que “nenhum funcionário deve ser remunerado por dia não trabalhado”, sendo que, dias após, outro servidor faz requerimento idêntico e, por ter amizade com o superior, recebe autorização para abono.

A prática acima exige da vítima que mantenha, além do documento com o protocolo de seu requerimento, anotações onde constem dados sobre a discriminação, tal como nome do servidor beneficiado e data em que se ausentou. Deve, ainda, buscar nos meios oficiais portarias com a concessão do benefício, holerite do mês onde deveria haver descontos pelas ausências, etc.

### **3.9 Responsabilidade Objetiva da Administração Pública**

Dispõe o art. 37, § 6º, da CF, que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Esta regra vem sendo repetida desde a Constituição de 1946 e consagra a Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, ou seja, aquela que responsabiliza este ente por ressarcimento dos danos causados a terceiro independente da investigação da culpa ou do dolo do agente.

A Teoria da Responsabilidade Objetiva prevê, em breves palavras, que todo aquele que sofrer danos em decorrência de sua atividade, independente de dolo ou culpa, será indenizado, em clara derivação ao princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança aos atos públicos (RE nº. 422.941-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, em 6.12.2005 - Informativo STF nº. 412, dez./2005).

Sérgio Cavalieri Filho (1998, p. 141), ao referir-se à responsabilidade objetiva e à necessidade de se apurar a intenção do agente: “Só não será necessário o elemento culpa, razão pela qual fala-se em responsabilidade independentemente de culpa. Esta pode ou não existir, mas será sempre irrelevante para a configuração do dever de indenizar”.

A relevância da menção desta teoria no presente trabalho não se limita à possibilidade de ser a vítima de assédio moral indenizada pelos danos que tenha sofrido em razão da falta de fiscalização do Estado ou da inobservância dos princípios da impessoalidade e moralidade por parte de seus representantes.

Destaca-se que, muito embora haja garantia de indenização uma vez que comprovado o evento danoso, a vítima poderá apenas acionar a pessoa jurídica de direito público e não seu agressor, que responderá apenas perante a Fazenda Pública, em clara irresponsabilidade do servidor público diante do particular (CUNHA, 2017, p.172).

O precedente acima foi criado com o julgamento do Recurso Extraordinário 327.904/SP (STF, 2007, p. 75-78), no qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que o art. 37, §6º da Constituição Federal garante ao particular a propositura de demanda em face da Fazenda Pública, com fundamento em responsabilidade objetiva, assegurando, por outro lado, a irresponsabilidade do servidor público diante do particular (“dupla garantia”); o servidor, segundo entendimento firmado pelo STF em tal precedente, responde apenas em face do Poder Público em caso de culpa ou dolo, não devendo a demanda ser intentada contra o servidor, mas apenas em face da Fazenda Pública.

Segue ementa do julgado referenciado:

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

Seguindo este precedente, conclui-se também que, uma vez que não há possibilidade de se acionar o particular, mas tão comente o Estado, também não há possibilidade de o particular compor a lide por chamamento ao processo, exceto por denúncia à lide, a qual também não é obrigatória.

Comungando dessa opinião, assim leciona Cassio Scarpinella Bueno:

Embora a ação indenizatória proposta contra o Estado possa se basear unicamente na responsabilidade objetiva do Estado, isto não quer dizer que, necessariamente, toda ação indenizatória proposta contra o Estado tenha que se valer unicamente desta fundamentação. Destarte, toda vez que a ação indenizatória também se basear na existência de culpa, a denúncia ao agente público não destoará da mesma fundamentação da ação principal. Deve, pois, ser admitida nestes casos (BUENO, 2003, p. 222).

Não obstante a previsão constitucional, o novo Código Civil (Lei nº. 10.406/02), sem dispositivo correspondente em seu antecessor, consagra a responsabilidade objetiva estatal em seu art. 43, que prescreve: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis 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”.

Outro ponto a ser destacado dentro da teoria da responsabilidade objetiva do Estado é que esta somente se aplica quando o ato a ser ressarcido versar sobre comportamentos comissivos.

Quando o ato do agente público for omissivo, não se aplicará a teoria objetiva do Estado, pois a responsabilidade deste passa a ser subjetiva, ou seja, carente de comprovação da culpa ou do dolo nas modalidades de imprudência, negligência ou imperícia (CUNHA, 2017, p. 173).

### 3.9.1 Da ação regressiva prevista no art. 37, §6º da CF/88

Como visto acima, a Administração Pública, diante de um ato danoso cometido por seu representante ou por servidor público, deve indenizar a vítima na integralidade de seu prejuízo, seja ele moral ou material, em razão da Teoria da Responsabilidade Objetiva.

O artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988, para estes casos, entretanto, assegurou à Administração o direito de regresso contra o responsável, a fim de obter do

agente o pagamento, aos cofres públicos, da importância despendida no ressarcimento da vítima.

Contudo, tal ação não ocorre de maneira incondicional. O direito de regresso da Administração Pública sobre o agente depende de prova da existência de dolo ou culpa deste na realização do ato ilícito, o que, via de regra, ocorre já na ação de reparação de danos em que se apura a existência ou não do dano, sua extensão e a responsabilidade pelo ressarcimento.

O §6º assegurou à Administração o direito de regresso contra o responsável, isto é, o direito de obter do agente o pagamento, aos cofres públicos, da importância despendida no ressarcimento da vítima. Condição, no entanto, o direito de regresso à prova do dolo ou culpa do agente. Portanto, essa relação de responsabilidade reveste-se de caráter subjetivo, porque pressupõe dolo ou culpa do agente. Desse modo, se a Administração foi condenada a ressarcir a vítima e se ficar demonstrado o dolo ou culpa do agente, o direito de regresso lhe é reconhecido (MEDAUAR, 2018, p. 370).

Quando se trata de assédio moral, onde o dolo do agressor é elemento subjetivo específico para sua configuração, tem-se que o direito de regresso é, portanto, incontroverso.

O assédio moral pode ocorrer de forma dolosa, em que alguém tem o interesse em praticar o ato. Pode ter a forma culposa, em que a empresa não tem interesse no assédio, mas seu empregado o faz. A empresa tem de fiscalizar seus empregados para que isso não ocorra. Se não fiscalizar, responde pela omissão (MARTINS, 2017, p. 39).

O ressarcimento aos cofres públicos pelo agente assediante poderá ocorrer de duas formas: administrativamente, quando há reconhecimento da responsabilidade e valor definido de indenização a ser ressarcido, bem como a forma de pagamento (desconto autorizado nos vencimentos) ou judicialmente, quando não houver meios da Administração Pública ressarcir-se na forma anteriormente colocada (servidor exonerado, aposentado, agente político com mandato encerrado, etc.).



### 3.9.2 Reparação do assédio moral pela Administração Pública

De início, cabe fixar o parâmetro de análise do presente tópico enquanto aplicável aos servidores públicos vítimas de assédio moral. Vale recordar que estes podem ter sua vinculação pública regida por estatutos ou pela Consolidação das Leis Trabalhistas, cabendo a devida adequação legislativa no momento da propositura da ação, ou seja, deve-se não apenas considerar competência para análise da matéria, como aplicação de leis específicas aos respectivos vínculos.

Após definida a competência, deve-se compreender quais os danos e qual sua extensão, pois, a partir destes é que será possível buscar sua reparação e quantificação.

Sergio Pinto Martins, citando a obra “Le harcèlement moral au travail” de Philippe Ravisy (2004, p. 147), esclarece ser difícil estabelecer a forma de reparação do prejuízo sofrido pelo empregado com o assédio moral, porque:

[...] reparar integralmente o prejuízo sofrido pela vítima de um assédio significaria: (a) que o autor do assédio fosse transferido ou demitido, isto é, que sofresse uma sanção; (b) que todas as pessoas que tenham sido testemunhas dos atentados à dignidade da vítima fossem informadas dessa sanção; (c) que a vítima seja indenizada pelas consequências danosas (tanto morais como pecuniárias) sofridas; (d) que, finalmente, ela possa retomar seu lugar no trabalho e que a vida na empresa retome seu curso normal (MARTINS, 2017, p. 64-65).

Ainda que haja grande dificuldade de reparação dos danos, certo é que o assédio resulta em dano moral, dada suas consequências psicológicas debilitantes, devendo, portanto, ser reparado com a fixação de indenização proporcional ao agravo sofrido, nos termos do art. 944 do Código Civil.

Na sentença o juiz determina as parcelas integrantes do ressarcimento. Além do quantum referente ao dano em si, cabem lucros cessantes, honorários advocatícios e periciais, custas judiciais. Tratando-se de ressarcimento de caráter alimentar (por exemplo: vítima se tornou total ou parcialmente incapaz para trabalhar; morte de pessoa que era arrimo de família; morte de futuro arrimo de família), a sentença pode determinar pagamentos mensais, sujeitos à atualização. (MEDAUAR, 2018, p. 371).

Acompanha este entendimento o art. 1º da Lei nº. 9.029/95, que veda práticas discriminatórias e limitativas de acesso ou manutenção do trabalho “por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar, deficiência, reabilitação profissional, idade, entre outros, ressalvadas, nesse caso, as hipóteses de proteção à criança e ao adolescente previstas no inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal”.

Entende-se que, além do dano moral, é possível ao assediado postular direito à reintegração ao serviço público, caso tenha pedido exoneração em razão da violência sofrida, uma vez que atos administrativos baseados em motivações com fundamentação ilícita são nulos.

Esta reintegração deverá ocorrer “com ressarcimento integral de todo período de afastamento, mediante pagamento das remunerações devidas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros legais”, sendo uma opção “o pagamento em dobro referente ao período em que permaneceu afastado, com juros e correção monetária” (art. 4º da lei supra citada).

Desta forma, além da condenação do agente político por improbidade administrativa, caberá a reparação da vítima em danos morais e materiais a ser feita pelo Estado, em ação autônoma, com direito deste à ação regressiva, conforme explanado anteriormente.

Entretanto, muitas vezes o prejuízo à saúde da vítima é tão grave que se torna irreversível ou sem previsão de melhora, como ocorre em casos de estresse pós-traumático, inviabilizando seu retorno ao ambiente que causou sua doença.

Neste caso, o que se tem é um quadro clínico que, inicialmente, causa o afastamento do servidor de seu ambiente de trabalho por motivo de doença. Ultrapassado o período de afastamento com manutenção da enfermidade, esta deverá ser convertida em aposentadoria por invalidez, seja pelo regime próprio previdenciário do órgão em que o servidor era lotado, seja pelo Regime Geral da Previdência Social.

Em uma situação ideal, a aposentadoria pelo Regime Próprio não causaria perda de vencimentos ao servidor, pois suas contribuições ao longo da vida funcional devem ser capazes de equiparar a aposentadoria aos salários atualizados do pessoal da ativa, sem defasagens e mantendo os benefícios incorporados ao longo da vida pública.

O Regime Geral da Previdência, entretanto, nem sempre mantém essa igualdade, seja por contar com alterações legislativas constantemente, seja por possuir fator previdenciário e atualizações atuariais diferenciados para as contribuições.

Quando isto ocorre, o servidor, além de perder seu cargo público com a aposentadoria por invalidez e estar com a saúde debilitada, ainda passa a ter privações financeiras pela perda de parte de seus vencimentos, restando-lhe apenas acionar o Poder Judiciário visando conseguir provimento em ação de obrigação de fazer para complementação salarial, o que pode levar anos.

## **4 QUESTÕES POLÊMICAS SOBRE O ASSÉDIO MORAL ENQUANTO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Por ser um tema não amplamente estudado na doutrina brasileira, optou-se por trazer alguns pontos que deverão ser considerados pelos legisladores e aplicadores do Direito quando da análise dos casos de assédio moral na Administração Pública, visando, especialmente, a real proteção da vítima.

### **4.1 Parâmetros de fixação de reparação por indenização**

#### **4.1.1 Danos morais**

Conforme apontamentos supra, tem-se, em suma, que o Estado é obrigado a indenizar todo aquele que tenha sofrido dano por ele ocasionado, independentemente de dolo ou culpa. Ainda, para que a ação regressiva tenha êxito, ou seja, para que o Estado seja ressarcido do dispêndio tido por ato comissivo ou omissivo de seu representante, deve-se comprovar a culpa ou o dolo quanto à intenção de dano.

O servidor assediado, não obstante os problemas de saúde acarretados pelo assédio moral, ainda poderá ter prejuízos de ordem financeira de elevada monta, seja pela exoneração, seja com a aposentadoria por invalidez, ambas dependentes do socorro do Poder Judiciário para tornar nulo o ato ilícito com a reintegração daquele ou para ordenar a equiparação de vencimentos entre aposentados e o pessoal da ativa.

Analisando-se a codificação civil brasileira (Código Civil de 2002), está previsto expressamente no art. 186 que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Como o ato ilícito gera o dever de indenizar, conforme o art. 927 do mesmo código, todo aquele que causa um dano moral ou material está obrigado a compensá-lo.

Contudo, o processo administrativo, com exceção da possibilidade de anulação de ato cujo fundamento seja ilícito, não prevê critérios de quantificação e de reparação de danos pelo Estado. Quando estes são facilmente liquidados através da aritmética comum, basta o ressarcimento com juros e correção monetária.

Tal facilidade não ocorre, entretanto, quando se tem, por exemplo, o dano moral, ou quando se pretende determinar quanto o servidor que se aposentou deixou de ganhar ou incorporar aos seus vencimentos, caso não tivesse ficado doente.

Diante da ausência de positivação de normas gerais sobre a reparação moral e material do servidor público vítima de assédio moral, alguns critérios baseados em leis esparsas passaram a ser utilizados como parâmetros iniciais de estipulação.

Iniciando-se com os danos morais, a título de direcionamento para criação de possíveis critérios de quantificação indenizatória, citam-se três leis que, muito embora já revogadas total ou parcialmente, traziam parâmetros de fixação de indenização: a Lei de Imprensa, o Código Brasileiro de Telecomunicações e o Código Civil de 1916.

A Lei nº. 5.250/67 (Lei de Imprensa – totalmente revogada) previa:

Art. 53. No arbitramento da indenização em reparação do dano moral, o juiz terá em conta, notadamente:

I - a intensidade do sofrimento do ofendido, a gravidade, a natureza e repercussão da ofensa e a posição social e política do ofendido;

II - A intensidade do dolo ou o grau da culpa do responsável, sua situação econômica e sua condenação anterior em ação criminal ou cível fundada em abuso no exercício da liberdade de manifestação do pensamento e informação;

III - a retratação espontânea e cabal, antes da propositura da ação penal ou cível, a publicação ou transmissão da resposta ou pedido de retificação, nos prazos previstos na lei e independentemente de intervenção judicial, e a extensão da reparação por esse meio obtida pelo ofendido.

Já o art. 84 (Revogado pelo Decreto-lei nº 236, de 28.2.1967) da Lei nº. 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações – parcialmente revogado) dizia:

Art. 84. Na estimação do dano moral, o Juiz terá em conta, notadamente, a posição social ou política do ofendido, a situação econômica do ofensor, a intensidade do ânimo de ofender, a gravidade e repercussão da ofensa.

§ 1º O montante da reparação terá o mínimo de 5 (cinco) e o máximo de 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País.

§ 2º O valor da indenização será elevado ao dobro quando comprovada a reincidência do ofensor em ilícito contra a honra, seja por que meio for.

§ 3º A mesma agravação ocorrerá no caso de ser o ilícito contra a honra praticado no interesse de grupos econômicos ou visando a objetivos antinacionais.

O Código Civil de 1916 (totalmente revogado), muito embora não trouxesse critérios objetivos de quantificação, previa em seu art. 1553 a liquidação das obrigações indenizatórias por arbitramento, ou seja, o juiz permite que, diante de uma sentença ilícida, as partes tragam documentos e cálculos fundados em documentos e demais provas, aptos a formarem um juízo de convicção seguro para estipular o valor indenizatório, baseando-se no princípio da razoabilidade e considerando que aquele deve ser suficiente a compensar o abalo moral sem, contudo, ser exagerado ao ponto de superá-lo levando ao enriquecimento da parte.

Em artigo sobre o tema, o então Ministro do Superior Tribunal de Justiça Paulo Roberto Saraiva da Costa Leite (1997, p. 38) sugere um possível critério de valoração para época:

Quando o dano moral resulta de ofensa à honra não há maior dificuldade. O critério estabelecido no parágrafo único do art. 1547 do Código Civil constitui um bom parâmetro. Levando-se em conta que a multa criminal hoje tem certa expressão, é - perfeitamente possível fazer-se aplicação analógica do que ali se contém. Alcançar-se-ia hoje indenização de até 3.600 salários mínimos, soma bastante significativa.

Tem-se, então, que o critério de equidade estabelecido no art. 1553 do Código Civil de 1916 restou melhor estruturado no Código Civil de 2002, que impõe ao julgador o comando de que a indenização mede-se pela extensão do dano: se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização (art. 944), mas se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada, tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano (art. 945).

Com a omissão legislativa sobre o tema, coube à doutrina e à jurisprudência a formulação de critérios norteadores que “ainda que tenham por escopo o auxílio ao magistrado, não afastam o critério subjetivo das indenizações, cabendo sempre a utilização da sensatez, equanimidade, isenção e imparcialidade do Poder Judiciário” (NASCIMENTO, 2009, p. 164).

Utilizando-se dos critérios iniciais apontados, Maurício Godinho Delgado (2007, p. 625) aponta cinco vertentes para valoração do dano moral: i. com relação ao ato ofensivo;

ii. relação do ato ofensivo com a comunidade; iii. Com relação à pessoa do ofendido; iv. com relação à pessoa do ofensor; e v. existência ou não de retratação espontânea.

Considerando-se a improbidade do ato praticado pelo assediador na Administração Pública, o ato ofensivo deve possuir carga valorativa adequada às práticas ilícitas com relação a quando e por quanto ocorreram, a gravidade com que foram aplicadas, as consequências psicológicas, dentre outros fatores.

No que se refere à sua relação com a comunidade, a repercussão de um ato ilícito contrário ao interesse público e ofensivo aos princípios gerais da Administração Pública, pode ocasionar a perda de confiança das relações jurídicas contratuais e pessoais do órgão público, devendo a reprimenda possuir caráter educativo e repressivo.

Com relação à pessoa do ofendido, deve-se apurar todo sofrimento causado para si e para as pessoas próximas (família, amigos) como resultado dos danos psíquicos decorrentes do assédio moral.

Uma vez que esta pesquisa se relaciona ao gestor público, apto a ser condenado por improbidade administrativa, a avaliação da pessoa do ofensor deve considerar sua escolaridade, posição na sociedade, motivação e capacidade de reparação.

Em caso de retratação espontânea, atenua-se a indenização, sem que seja possível a compensação integral do dano, pois este, longe de ser um mero dissabor, possui consequências duradouras.

Rui Stocco (2004, p. 1671) complementa os itens acima trazendo parâmetros monetários de valoração da indenização através da fixação de “circunstâncias particularizadoras”, como, por exemplo:

[...] a. a gravidade objetiva do dano; b. a possibilidade do réu; c. a necessidade da vítima ou ofendido; d. a intensidade do dolo e grau de culpa; e. a posição social, política e familiar da vítima; f. a intensidade da dor, do sofrimento, da angústia e outros sofrimentos internos; g. a repercussão da ofensa; h. a reincidência; i. a equidade e outros.

Encerrando-se a questão da existência de parâmetros mínimos para quantificação da indenização por dano moral, vale recordar que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº. 4, que proíbe a utilização do salário mínimo como base para cálculo de

vantagem a ser percebida pelo servidor público ou empregado, sob pena de violação ao art. 7º, IV da CF/88.

#### 4.1.2 Danos materiais

Com relação ao dano material, um dos critérios iniciais adotados para estipulação de reparação financeira quando ocorre o pedido de exoneração, pode ser encontrado, como já mencionado anteriormente, na Lei nº. 9.029/95:

Art. 4º - O rompimento da relação de trabalho por ato discriminatório, nos moldes desta Lei, além do direito à reparação pelo dano moral, faculta ao empregado optar entre:

I - a reintegração com ressarcimento integral de todo o período de afastamento, mediante pagamento das remunerações devidas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros legais;

II - a percepção, em dobro, da remuneração do período de afastamento, corrigida monetariamente e acrescida dos juros legais.

O dispositivo acima permite ao empregado optar entre retornar às atividades com o ressarcimento de todo período afastado, com juros e correção, ou receber em dobro a remuneração de todo período, sem que haja a reintegração.

Para servidores públicos e para o Judiciário, entretanto, ambos vinculados ao princípio da legalidade, a previsão legal citada limitaria a reparação ao recebimento da remuneração ao tempo do afastamento, sem adição de quinquênios e sexta-parte que seriam incorporados, caso a caso, durante este período.

Desconsidera, também, adicionais (insalubridade ou periculosidade) percebidos na ativa, eventuais funções gratificadas, dentre outros, pois para que fossem parte da reparação, tal previsão deveria ser expressa, impedindo o juiz de realizar interpretação extensiva para o setor público.

Logo, é um parâmetro inicial, contudo, limitado à remuneração-base sem previsão de inclusão dos demais benefícios que não são incorporados àquela, existentes ou pela prática,



ou pelo tempo de serviço. Desta forma, não estaria o assediado sendo integralmente reparado pelos danos materiais sofridos.

Entende-se que a verdadeira reparação material deve absorver todo prejuízo suportado pela vítima enquanto sob a prática do assédio e de seus efeitos, aqui englobando: tratamento médico, remédios, despesas não regulares que possuam nexos causal, endividamento por possíveis perdas financeiras e seus encargos contratuais, adicionais transitórios percebidos enquanto na ativa próprios do cargo, direitos adquiridos ao longo da vida pública, dentre outros, sempre com a devida correção monetária e juros legais.

Em caso de não reintegração, ainda, por critérios de justiça, deve ser realizada a compensação automática e obrigatória de diferenças de valores previdenciários, bem como o pagamento de plano de saúde e demais custos comprovados de tratamento médico, pois não estaria a vítima sujeita às restrições de benefícios da aposentadoria por invalidez se não fosse o ato ilícito cometido contra ela.

Esperar que a vítima arque com todas as despesas decorrentes de sua enfermidade, bem como aguarde a complementação de valores de aposentadoria por decisão judicial é meio de manutenção e prorrogação do sofrimento experimentando enquanto no serviço público, pois a perda do cargo, a mudança de ambiente, a perda da capacidade laborativa e as repercussões econômicas, sociais e familiares serão consequências duradouras na vida do assediado.

#### **4.2 Processo administrativo disciplinar x inquérito civil**

Uma vez que estipulada a imparcialidade no trato da coisa pública e sua (in)existência no PAD, nos termos do tópico 3.5, questiona-se sua presença já no primeiro momento de instauração do processo administrativo.

Com reiteradas menções neste texto, salvo esparsas leis estaduais e municipais, não há no ordenamento jurídico brasileiro lei que disponha sobre a proteção contra o assédio moral no ambiente de trabalho.

No plano nacional, em 2014, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 8.178/14 prevendo a modificação da Lei de Improbidade Administrativa para constar o assédio moral como incluso nas práticas de configuração de seus tipos, acrescenta o inciso X ao art. 11, com a seguinte redação: “coagir moralmente subordinado, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica” (BRASIL, 2014).

Já o Projeto nº. 4591/01, arquivado nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que modificava a Lei nº. 8.112/90 criando o art. 117-A, após proibir a prática do assédio culminava sanções que iam desde a advertência à demissão do serviço público.

Não se pode deixar de mencionar a retaliação por parte da vítima que, por estar sufocada, angustiada ou depressiva, acaba acontecendo e levando à sua advertência, suspensão, afastamento e “demissão”.

Muito embora esta pesquisa esteja direcionada ao administrador público ímprobo, nos tópicos iniciais foi possível verificar que o assédio moral não ocorre apenas na forma hierárquica descendente. Pode ocorrer, inclusive, por ações de colegas de nível idêntico ou inferior, de forma autônoma ou sob ordens do gestor público.

Destacam-se como questões polêmicas o processo administrativo disciplinar e o inquérito civil em razão da imparcialidade com que ambos devem ser conduzidos.

O servidor público assediado, não raras vezes, é atacado no exercício de suas funções (credibilidade, acúmulo, desempenho) ou revida agressões sofridas pelo assediante, trazendo para si repercussões administrativas a serem apuradas dentro da própria Administração Pública.

Quando ocorre o ataque com relação ao exercício das funções, o assediante, buscando legitimar agressões morais sobre a vítima, imputa-lhe falsos ilícitos administrativos passíveis de punição prevista no Estatuto dos Servidores ou na legislação trabalhista aplicável, fazendo com que, assim, aquele venha a ser alvo de sindicância ou mesmo de processo administrativo disciplinar (PAD).

Novamente se levanta a questão da prática de assédio moral quando o processo administrativo disciplinar é utilizado como meio de ataque à vítima, ora processada. À

autoridade competente instauradora do PAD, como medida cautelar e sob o argumento de que se deseja evitar influência do servidor na apuração da irregularidade, cabe determinar o afastamento deste pelo prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável uma vez por igual período.

A medida de afastamento deve ser excepcional, porque remunerada. Logo, o investigado recebe remuneração sem efetivamente trabalhar. Entretanto, muitas vezes, o afastamento do servidor é de interesse do gestor justamente para que o processo administrativo possa se desenvolver livremente sob suas orientações, sem contestações judiciais e sem a troca de informações próprias dos ambientes de trabalho.

Assim como a sindicância, a peça inaugural é composta de portaria contendo a norma que legitima a autoridade instauradora, o órgão a que pertence, os nomes dos servidores nomeados pelo gestor público para Comissão, a designação de quem será o Presidente dentre estes, a indicação do prazo, do rito, a descrição sumária dos fatos irregulares, data e assinatura, recomendando-se a omissão quanto ao nome do acusado para evitar constrangimentos em processo que pode resultar em absolvição.

Diferentemente da portaria inaugural, a descrição minuciosa dos fatos e a tipificação da conduta são itens obrigatórios na indicição.

A apresentação genérica dos fatos, nessa fase, pode configurar assédio moral da autoridade instauradora contra o servidor ou outra forma de intimidação. Assim, a própria Comissão Processante deve ficar atenta para não ser instrumento de perseguições institucionais (COUTO, 2012, p. 64)

Com relação à Comissão Processante, a Lei nº. 8.112/90, em seu art. 149 prevê que esta será composta por 03 (três) servidores estáveis “designados pela autoridade competente [...] que indicará, dentre eles, o seu presidente, que deverá ser ocupante de cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado”, limitando as hipóteses de impedimento apenas ao “cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau” (§2º).

A sindicância, quando instaurada com caráter punitivo e não meramente investigatório ou preparatório de um processo disciplinar, tem natureza de verdadeiro processo disciplinar principal, no qual é indispensável a observância das garantias do contraditório e da ampla defesa e, além disso,

do princípio da impessoalidade e da imparcialidade, mediante a convocação de uma comissão disciplinar composta por três servidores (STJ, REsp 509.318/PR, j. 17/02/2009).

Note-se que há impedimento de membros da comissão sindicante e processante ser formada por parentes do acusado, silenciando quanto a parentesco com a autoridade competente ou com o denunciante.

No caso de ser o gestor público a autoridade competente e ao mesmo tempo o sindicado, em casos de assédio moral, não há como se vislumbrar a observância total dos princípios da impessoalidade e da imparcialidade, pois manterá relação de chefia sobre os servidores indicados, podendo, inclusive, indicar parentes e amigos. Haveria desvio de finalidade, mas não ilegalidade, uma vez que tais nomeações não seriam ilegais e, em sede de mandado de segurança, não há instrução ou audiência prévia que permita a comprovação de relacionamento íntimo entre gestor e alguns servidores, reduzindo consideravelmente as chances de provimento judicial cautelar do impetrante.

A desejada imparcialidade encontra-se, em teoria, na independência funcional para o desempenho das atribuições da Comissão Processante, pois não há subordinação à autoridade instauradora ou à vítima da conduta, ainda que estas sejam as situações cotidianas no ambiente institucional.

Em continuação, conforme mencionado acima, deve-se observar os princípios do contraditório e da ampla defesa em todos os atos do inquérito administrativo e, uma vez que o STF editou a Súmula Vinculante nº. 5, tornando dispensável a participação do advogado, entende-se que o acesso amplo e irrestrito do investigado aos autos e sessões deve ser garantido, sob pena de ofensa àqueles princípios constitucionais.

Novamente, questiona-se: fazendo a autoridade uso de seu poder discricionário de suspensão remunerada do servidor investigado por 60 (sessenta) dias sob alegação de que poderá obstruir ou embaraçar as atividades da Comissão Processante, e sendo dispensável a participação de advogado, como se garantir a imparcialidade e ampla defesa no PAD?

Quando vigente a Súmula 343 do STJ, a qual tornava obrigatória a presença de advogado em todas as fases do Processo Administrativo, a Administração Pública arcava com os custos desta contratação, notadamente porque inadmissível este acompanhamento pela Defensoria Pública, evitando-se maior oneração ao servidor diante de situação bastante delicada para sua vida funcional.

Tendo esta condição se tornado relativa, novo ônus recai sobre o investigado, o qual, no caso do assédio moral já possui custos adicionais com tratamento, perda de remuneração nos moldes mencionados em tópico próprio e, agora, tendo que arcar com honorários advocatícios para ter a certeza de que contará com defesa técnica especializada, principalmente quando estiver afastado ou suspenso.

Vale lembrar que a Súmula Vinculante nº. 5, baseada na Lei nº. 8.112/90, própria dos servidores públicos da União, não vedou ou alterou competência legislativa sobre atos administrativos regionais, podendo estados e municípios preverem em seus Estatutos, a obrigatoriedade da presença de advogado em processos administrativos disciplinares.

Encerrados os procedimentos investigatórios com a elaboração do relatório final pela Comissão Processante, deve este ser encaminhado à autoridade competente para julgamento. Em caso de inocência do servidor, arquiva-se o PAD. No caso de ter sido apurado ilícito administrativo, aplicam-se as penalidades estatutárias. Por fim, verificada a existência de crime, remete-se o processo administrativo ao Ministério Público para instauração da ação penal.

Resta a questão: em se tratando de assédio moral cometido por superior hierárquico, gestor público, a quem deve ser dirigido o requerimento? A resposta é: Ministério Público, o qual possui legitimidade para abertura de inquérito civil e propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Isto porque seria natimorta a pretensão de aplicar penalidades administrativas ao superior hierárquico, notadamente quando se tratar da autoridade competente para julgamento.

Ainda, para crimes de responsabilidade e próprios de agentes políticos, apenas o Ministério Público e o Tribunal de Contas possuem atribuições específicas de investigação e coerção.

Encerrando-se este tópico polêmico, entende-se que, diante da ausência de previsão expressa em lei, a obrigatoriedade de sindicância e processo administrativo disciplinar deve ser relativizada quando se tratar de casos de assédio moral cometido por administrador público, pois muito embora se espere impessoalidade e imparcialidade de membros da comissão processante, sujeitar colegas de trabalho ou mesmo de repartições diversas, mas subjugadas à hierarquia daquele, por si só colocam sob suspeição os trabalhos e as conclusões a que se pode chegar.

Desta forma, neste contexto específico, visando a proteção da probidade e da moralidade administrativa, em casos de denúncia por assédio moral, ou por atos decorrentes desta prática na sua forma descendente majoritária, deverá a vítima ser assistida pelo Ministério Público enquanto protetor do interesse público, não se aplicando esta relativização aos casos de reparação de danos na esfera civil.

### 4.3 Prescrição

A prescrição em sede de assédio moral possui pontos relevantes a serem considerados, notadamente quanto à sua reparação e a imprescritibilidade dos direitos da personalidade.

Para o jurista italiano Adriano De Cupis (1961, p. 17), a designação direitos da personalidade:

[...] é reservada àqueles direitos subjetivos cuja função, relativamente à personalidade, é especial, constituindo o minimum necessário e imprescindível ao seu conteúdo. Por outras palavras, existem certos direitos sem os quais à personalidade restaria uma susceptibilidade completamente irrealizada, privada de todo o valor concreto: direitos sem os quais os outros direitos subjetivos perderiam o interesse para o indivíduo – o que equivale a dizer que, se eles não existissem, a pessoa não existiria como tal. São esses os chamados ‘direitos essenciais’, com os quais se identificam, precisamente os direitos da personalidade.

O assédio moral possui sua essência na violação aos direitos da personalidade da vítima, ou seja, na dignidade humana, ferindo-a em seu íntimo enquanto atinge direitos igualmente fundamentais como a saúde, a honra, etc.

Neste caso, por sua indisponibilidade, os direitos da personalidade não têm avaliação pecuniária, sendo, portanto, extrapatrimoniais, “pois é certo que os mesmos não se integram ao patrimônio econômico do ser humano e, sendo assim, não têm preço” (SANTOS, JACYNTHO; SILVA, 2013, p. 382).

Ainda que assim seja, o desrespeito aos direitos da personalidade é passível de indenização, pois fere a moral do ser humano, atingindo-o em sua dignidade.

Nesta ordem, segundo entendimento pacífico da doutrina e jurisprudência, os direitos da personalidade são naturalmente imprescritíveis, não podendo ser extintos pela prescrição e pela decadência, logo, sem prazo prescricional estipulado em lei para os mesmos.

Observa Yussef Said Cahali (2012, p. 82), que:

É uniforme a doutrina no sentido de que os chamados direitos da personalidade são naturalmente imprescritíveis, pois, sendo indisponíveis não se concebe que a lesão do direito a respeito deles possa convalescer. Não se pode admitir que a lesão de um direito da personalidade se convalide pelo decurso do tempo, porque isso importaria na disponibilidade desse direito por quem o tivesse ofendido. O que estabelece o art. 12 é que ‘pode-se exigir que cesse a ameaça, ou a lesão, a direito da personalidade, e reclamar perdas e danos’: ninguém será privado pela prescrição do direito à integridade física, ao nome, à honra, à dignidade, ao estado familiar, ao ser molestado esse direito.

Diante da imprescritibilidade dos direitos da personalidade, notadamente quanto à ofensa à dignidade do ofendido, alguns debates são levantados quando se trata especificamente de sua reparação cível ou trabalhista (aqui cabíveis ambas conforme o estatuto de regimento do órgão público).

Nos dizeres de Nascimento (2009, p. 168), “prescrição tem por objetivo punir a inércia do titular da pretensão resistida no ajuizamento da ação que vise o resguardo do seu direito”. Não se extingue o direito, mas a possibilidade de alegá-lo em juízo buscando a reparação.

Iniciando-se pela reparação na esfera trabalhista, a prescrição ocorreria, nos termos do entendimento majoritário do Tribunal Superior do Trabalho, nos termos do art. 7º, XXIX da CF/88, ou seja, no prazo de 2 anos após a extinção do contrato de trabalho.

Nesta visão, atem-se a relação entre a vítima e seu contrato de trabalho e não entre a vítima e seu ofensor, desconsiderando-se a natureza do instituto de dano moral e sua reparação.

Por outro lado, há quem defenda o prazo previsto na lei civil para reparação de danos: vintenário para ações ajuizadas sob a vigência do Código Civil de 1916 e de 03 (três) anos para as ações ajuizadas sob a égide do Código Civil de 2002.

Na mesma esteira legislativa, com a qual se concorda, tem-se no art. 11 do CC/02 prevê: “com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária”.

Retomando-se o foco para os direitos personalíssimos, ou seja, deixando a relação de trabalho apenas como item configurador do assédio moral, entende-se ser aqueles irrenunciáveis e imprescritíveis por serem de ordem fundamental ligados à dignidade humana.

Sendo assim, sua reparação, em razão do princípio da segurança jurídica, se não pode ser requerida a qualquer tempo, deve respeitar o maior prazo previsto em lei, qual seja, o prazo civil, dada a sua natureza individual, bem como da impossibilidade de enquadrar aquela dentre os créditos trabalhistas do servidor.

Atualmente, a controvérsia sobre este entendimento reside em os Tribunais Superiores retomarem a visão do dano moral vinculado à relação de trabalho e não ao dano propriamente dito, atraindo, portanto, a prescrição constitucional.

Exemplifica-se o entendimento dos tribunais conforme segue:

RECURSO DE REVISTA EM FACE DE DECISÃO PUBLICADA ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. PRESCRIÇÃO. REVISTA DE BOLSAS. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. A jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento de que o termo inicial para aferir o lapso prescricional para o ajuizamento da ação trabalhista cuja pretensão é a reparação de danos morais decorrentes da relação de trabalho é a data em que a vítima toma conhecimento efetivo da lesão e de sua extensão. Na hipótese de ter ocorrido após a promulgação da EC nº 45/2004 (08/12/2004), aplica-se a regra prescricional do artigo 7º, XXIX, da Constituição Federal. De outra sorte, caso efetive-se antes, incide a prescrição civil, observada a regra de transição inserta no artigo 2028 do Código Civil de 2002. Na hipótese vertente, o Tribunal Regional fixou a tese de que, ainda que a cessação da revista íntima tenha ocorrido em 2005, não se há de falar em prescrição, pois incidente o prazo de 10 anos disposto no artigo 205 do Código Civil. Observa-se, no particular, que decidiu contrariamente à jurisprudência desta Corte Superior, para a qual, conhecida a lesão e sua extensão após a vigência da EC nº 45/2004, incide a prescrição trabalhista. Todavia, extrai-se do acórdão recorrido que, apesar de suscitado pelo autor, não se analisou a argumentação no sentido de que o termo inicial da prescrição não seria o ano de 2005, mas o de 2009, o que compreende premissa fática relevante para o deslinde da controvérsia. Com efeito, ajuizada a ação em 09/02/2012, caso se considere que as revistas íntimas cessaram em 2005, a pretensão de indenização por danos morais seria alcançada pela prescrição quinquenal; do contrário, não haveria que se falar em prescrição. Apesar da omissão referida, a parte não opôs embargos de declaração, de forma que, para se concluir pela prescrição ou não da pretensão, seria necessário revolver fatos e provas, o que não se admite nesta



Instância Extraordinária, na forma da Súmula nº 126 do TST. Recurso de revista de que se conhece e a que se nega provimento. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. REVISTA DE BOLSAS. O quadro fático delineado pelo Tribunal Regional demonstra a existência de exame visual do interior da bolsa do empregado, sem o contato físico. Ressalvo meu posicionamento de que a revista pessoal - íntima ou não -, viola a dignidade da pessoa humana e a intimidade do trabalhador. Contudo, acompanho o entendimento da SBDI-1 desta Corte no sentido de que a revista pessoal (sem contato físico) não afronta a intimidade, a dignidade e a honra. Indevida, portanto, a indenização por dano moral. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento. (TST - RR: 2730620125190001, Relator: Cláudio Mascarenhas Brandão, Data de Julgamento: 31/08/2016, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 09/09/2016)

Nesta perspectiva, como direitos de personalidade, transcendem os direitos trabalhistas típicos e os direitos civis de natureza meramente patrimonial.

Diante da natureza do direito envolvido, o exercício do direito de ação de reparação dos danos a tais direitos não está sujeito à prescrição para ajuizamento de ação. Os direitos de personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis e, portanto, são imprescritíveis (SANTOS; JACYNTHO; SILVA, 2013, p. 392).

Ressalte-se que, em regra, o prazo prescricional para reparação do dano tem início a partir do momento em que o direito é violado, entretanto, em razão do princípio da *actio nata* pode-se afirmar que a prescrição terá início no momento em que a vítima tem conhecimento de que houve um dano à sua dignidade.

No caso do assédio moral, que é ação danosa perpetrada ao longo de tempo indeterminado, recorrente, no ambiente de trabalho, a ciência do dano enquanto configurador deste instituto se dá a partir do momento em que também há ciência dos danos psíquicos consequentes dos atos ofensivos.

Para Administração Pública, nos termos da prescrição acima estipulada pelos Tribunais trabalhistas, tem-se nova contradição. Em termos de reparação civil:

Prescreve em cinco anos a ação de reparação de danos referente à responsabilidade civil do Poder Público e das pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos (Lei nº. 9.494, de 10.9.1997, art. 1º-C, acrescentado por medida provisória). (MEDAUAR, 2018, p. 371).

Quanto à prescrição, o art. 1º-C da Lei nº. 9.494/97 estabelece que “prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização pelos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos”.

A prescrição quinquenal contra a Fazenda Pública, nesse caso, estendeu-se às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, “expressão que abrange não só as entidades integrantes da Administração indireta, como também as concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviços públicos ou qualquer entidade privada que preste serviço público a qualquer título” (DI PIETRO, 2019, p. 1196).

Haveria, aqui, discriminação entre servidores públicos e funcionários de empresas privadas sem vinculação pública, pois enquanto para estes, via de regra, vale a prescrição constitucional de dois anos, para aqueles o prazo seria de cinco anos para reparação civil, nos termos da lei supra.

Ainda, em órgãos públicos onde há servidores estatutários (não sujeitos ao entendimento dos tribunais trabalhistas) e celetistas, prevaleceria idêntica discriminação, pois aos primeiros haveria análise da ação de reparação de danos pela Justiça comum, enquanto que para os segundos, obrigatoriamente, haveria a intervenção da justiça especializada.

Diante de tantos posicionamentos legais e jurisprudenciais, sem que haja um específico para reparação de danos às vítimas de assédio moral, entende-se que atenderia de forma mais satisfatória os princípios da justiça, a pacificação de entendimentos quanto ao prazo prescricional de cinco anos, iniciado com a ciência pela vítima dos danos psíquicos sofridos em decorrência daquela prática ilícita e ímproba.

Esclarece-se que o prazo prescricional, nesta fundamentação, não deve se confundir com o prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, muito embora este também seja de cinco anos.

O art. 23 da Lei nº. 8.429/1992 estabelece os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, exceto os das respectivas ações de ressarcimento, que são imprescritíveis (STF MS 26.210).

Se o ato ímprobo for imputado a agente público no exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança (artigo 23, inciso I), o prazo prescricional para a propositura da ação destinada a levar a efeitos as

sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa é de 5 anos, iniciando-se a contagem no primeiro dia após a cessação do vínculo (STJ REsp 1.060.529). No caso de reeleição — hipótese que não se confunde com o afastamento definitivo previsto no artigo 14, parágrafo 6º da Constituição Federal — o termo a quo do lapso prescricional só se aperfeiçoa após o término do segundo mandato (STJ REsp 1.153.079). Na hipótese em que o agente se mantém em cargo comissionado por períodos sucessivos, é o momento do término do último exercício, vale dizer, quando da extinção do vínculo (STJ REsp 1.179.085) (TRINDADE, 2011, p. 265).

Ressalta-se, entretanto, que para ações de improbidade, também se aplica o princípio da *actio nata*, ou seja, o prazo prescricional começa a fluir a partir do momento em que aquele que possui legitimidade para propositura da ação tem ciência da ilegalidade, podendo este ocorrer ainda enquanto o agente político estiver exercendo seu cargo.

Por fim, o prazo prescricional de ação de reparação de danos não se confunde com o prazo da punição disciplinar, o qual, de acordo com o art. 142 da Lei nº. 8.112/90, tem início com a ciência do fato pela Administração Pública, pois sendo o gestor público o ofensor, tal prática teria seu termo inicial no primeiro ato de violência cometido por este, já que pressuposta sua ciência.

## 5 O ASSÉDIO MORAL POR AGENTE PÚBLICO NA VISÃO DOS TRIBUNAIS

Diante da inexistência de norma legal específica sobre o tema assédio moral, optou-se por trazer alguns julgados recentes para compreensão e conclusão quanto à possibilidade de enquadramento desta prática dentre os tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

Em julgado recente do Superior Tribunal de Justiça, houve condenação de Prefeito por assédio moral em razão de ter transferido e exonerado servidores públicos em ato discricionário não motivado, cuja causa foi terem apoiado candidato diverso nas eleições de 2012 (perseguição política e ideológica). Conclui-se que estava presente o dolo genérico apto à condenação por improbidade administrativa do gestor público. Segue ementa:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. ASSÉDIO MORAL. PERSEGUIÇÃO POLÍTICA. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. DOLO GENÉRICO. CONFIGURAÇÃO.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado de Sergipe em desfavor do Prefeito do Município de Ilha das Flores - SE, em razão do assédio moral e perseguição política aos servidores municipais que supostamente teriam apoiado seu adversário nas eleições de 2012.

II - Na sentença, julgou-se procedente o pedido para suspender os direitos políticos do réu e proibição de contratar com a Administração Pública ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de 3 anos. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada para afastar a condenação do réu. Nesta Corte, deu-se provimento ao recurso especial a fim de determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para analisar a tese recursal subsidiária, alusiva à proporcionalidade das sanções impostas.

III - Alegou o recorrente a violação dos arts. 11 e 12, III, ambos da Lei n. 8.429/92, no que lhe assiste razão.

IV - Deve-se afastar a preliminar de não conhecimento do recurso especial por incidência do enunciado n. 7 da Súmula do STJ, na medida em que não há reexame de fatos e provas, e sim de aplicação de entendimento jurisprudencial pacificado do STJ sobre questão de direito.

V - A despeito de reconhecer a ilegalidade dos atos administrativos, entendeu o Tribunal a quo que não houve demonstração de dolo do agente: "No caso dos autos, muito embora reconheça a ilegalidade da remoção dos servidores públicos estáveis descritos na inicial, porquanto os atos não foram precedidos de motivação pelo gestor, tenho que não restou demonstrada a conduta dolosa do agente, requisito indispensável para a caracterização do ato ímprobo."

VI - De acordo com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, para a configuração dos atos de improbidade administrativa que atentam contra princípios da Administração Pública, basta a presença do

dolo genérico. Nesse sentido: AgInt no AREsp n. 1.431.117/BA, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 11/6/2019, DJe 18/6/2019 e AgInt no AREsp n. 1.366.330/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/5/2019, DJe 23/5/2019.

VII - O dolo genérico se revela pela simples vontade consciente do agente de realizar a conduta, produzindo os resultados proibidos pela norma jurídica ou, então, "a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas" (STJ, AgRg no REsp n. 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 2/8/2016).

VIII - No caso vertente, o dolo genérico decorre da remoção arbitrária de servidores municipais, pois indispensável que o gestor público exponha os motivos da prática do ato administrativo, sob pena de invalidade.

IX - O próprio Tribunal de origem ponderou "que o motivo do ato depende de um juízo de conveniência e oportunidade" (fl. 1.129), porém, não consta no acórdão recorrido que tais requisitos foram observados pelo réu.

X - E como bem apontado pelo Ministério Público Federal em seu parecer: "Na espécie, a configuração do dolo está devidamente caracterizada: (i) no conhecimento do agente sobre a ilegalidade de sua conduta - transferir e exonerar ilegalmente servidores públicos (ii) na vontade de praticar as condutas descritas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992." XI - Evidenciado o dolo genérico na conduta do réu, incorreu o acórdão objurgado em contrariedade aos art. 11 e 12, III, da Lei n. 8.429/92.

XII - Agravo interno improvido. (AgInt no REsp 1804136/SE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/03/2020, DJe 06/03/2020)

O tema tem sido pouco analisado pelos Tribunais Superiores. Indica-se ementa de processo julgado em 2013, donde o assédio moral é classificado como verdadeiro terror psicológico, sendo que há abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade pelo gestor público, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém, atraindo, portanto, as sanções da Lei nº. 8.429/92.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDUTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO.

1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ.

2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico).

3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição.

4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.

5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida.

6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese.

7. Recurso especial provido. (STJ, REsp 1286466/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 18/09/2013)

Em tribunais estaduais, não há entendimento diverso, conforme se depreende do julgado abaixo que tornou nulo o ato de exoneração de servidor público, vítima de assédio, por ter seu fundamento em ato ilícito:

**AÇÃO DECLARATÓRIA C/C REPARAÇÃO DE DANOS – ASSÉDIO MORAL – RECONHECIDO – PEDIDO DE EXONERAÇÃO MACULADO – REINTEGRAÇÃO AO CARGO – DEVIDA – RESTITUIÇÃO DO STATUS QUO ANTE – DETERMINADA – INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS – ARBITRADA – RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.**

I. Se a servidora foi submetida, quando exercia suas funções junto à autarquia municipal, a ações e palavras que atingiam, pela repetição e reiteração, a sua autoestima e sua segurança, fazendo-a duvidar de si e de sua competência, implicando em evidente dano ao ambiente de trabalho, à evolução de sua carreira profissional ou à estabilidade do vínculo empregatício do servidor, tanto que veio a solicitar involuntariamente seu desligamento da entidade pública, impõe-se reconhecer a ocorrência de assédio moral, fulmina de nulidade o ato de exoneração.

II. A declaração de nulidade da exoneração implica na devolução da servidora ao status quo ante, com sua reintegração no cargo público da qual detinha estabilidade, sendo-lhe devido, desde a exoneração até a reintegração, a remuneração e as vantagens de caráter pessoal, devendo o período de equivocado afastamento ser contado para todos os fins de direito, considerando-o como efetivo tempo de serviço para fins de promoção (progressão funcional) e aposentadoria.

III. Reconhecido o assédio moral causado pelo preposto, impõe-se compelir a autarquia municipal ao pagamento de indenização por danos morais, fixada em valor que não onere em demasia a requerida, mas que represente um bom alento à vítima. (TJMS, Apelação - Nº 0000793-87.2006.8.12.0043, 3ª Câmara Cível, j. 25/10/2016)

Percebe-se, portanto, em resposta ao problema proposto, e diante dos julgados e fundamentos apontados neste trabalho, que é cabível o enquadramento do agente público que

prática assédio moral na Lei de Improbidade Administrativa em razão de violação aos princípios norteadores da boa Administração Pública, conforme entendimento pacífico nos Tribunais estaduais e Tribunais Superiores.

Entretanto, o tema não deve se esgotar ou se limitar ao enquadramento da Lei de Improbidade. Cabe, ainda, a responsabilidade do agente político nos termos dos crimes de responsabilidade (quando houver lei regulamentando a matéria), bem como, por analogia a alguns de seus preceitos, a aplicação da lei de combate ao bullying.

## CONCLUSÃO

O tema do assédio moral na Administração Pública ganha repercussão na seara jurídica por ter se tornado comum a busca pela reparação dos danos ocasionados pela sua prática no ambiente organizacional público.

Antigamente, sem as leis de controle dos atos de gestão pública, os agentes políticos possuíam poderes quase que ilimitados, elevando a discricionariedade a patamares de autoritarismo e de excesso de liberdade.

Com a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Acesso à Informação, o maior rigor no controle realizado pelos órgãos de fiscalização e as consequências da Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, esta liberdade passou a sofrer limitações impostas diretamente na forma de agir do gestor público dentro de sua ordem organizacional, seja no campo administrativo, seja no campo de relacionamento pessoal, sempre visando a supremacia do interesse público.

Não obstante, o capital humano passou a ser motivo de zelo e responsabilidade, pois desde que ocorre o ingresso no serviço público até a aposentadoria compulsória, há vínculo permanente e estável com a instituição, muitas vezes por várias décadas.

Diante deste cenário de permanência do servidor público por longos períodos de tempo em conjunto com os recursos a serem destinados ao gasto com pessoal, a saúde do trabalhador passou a ganhar destaque e ser motivo de cuidado e fiscalização por parte da área de recursos humanos e dos agentes públicos.

O assédio moral é prática hostil, intencional e reiterada, cometida por superior hierárquico, colega de trabalho ou subordinado, no local do trabalho, com a intenção de causar mal psíquico à vítima, visando seu afastamento do serviço público de forma temporária ou definitiva.

Neste trabalho houve o direcionamento do estudo para o assédio moral cometido especificamente por agente político, por ser sujeito direito das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Ao agir buscando causar mal psíquico grave à sua vítima, servidor, no exercício de suas funções dentro das organizações públicas, atenta contra os princípios da administração



pública, pois viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, nos termos do art. 11 da LIA.

Como sanção ao administrador ímprobo que pratica assédio moral, a Lei nº. 8.429/92 prevê o ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Ainda, não obstante a condenação por improbidade, poderá a vítima buscar a reparação dos danos morais e materiais resultantes da violência sofrida acionando a Fazenda Pública diretamente, invocando a Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, uma vez que são caminhos independentes a serem seguidos, mas de igual responsabilização do agente público, já que este posteriormente deverá ressarcir o erário caso comprovado que agiu com culpa ou dolo ao praticar o assédio moral contra servidor público sob sua responsabilidade administrativa.

Sendo assim, após compreender o que se entende por boa Administração Pública, a importância da observância aos princípios a ela vinculados e o instituto da Improbidade Administrativa dentro do ordenamento jurídico, passou-se ao estudo do Assédio Moral e as consequências deste dentro das organizações públicas como forma de agressão aos direitos fundamentais dos servidores e ao interesse público.

Optou-se por trazer questões polêmicas ao trabalho, tais como meios de prova, a (im)parcialidade dos processos administrativos e a possibilidade ou não de prescrição da ação de reparação de danos conforme o estatuto a que o servidor é vinculado com a finalidade de ampliar os debates sobre a temática e pontuar observações importantes visando a elaboração futura de lei protetiva ao trabalhador que sofrer da prática de assédio moral, seja no setor público ou privado.

Com a colação de julgados recentes dos tribunais superiores, enfatizou-se a resposta ao problema proposto inicialmente, qual seja, a possibilidade de enquadramento do agente político à Lei de Improbidade Administrativa quando vier a cometer, de forma dolosa, atos de assédio moral.

Desta forma, atinge-se o objetivo proposto com a certeza de que muitos ainda serão os estudos e pesquisas sobre o tema, ampliando-se a visão sobre o assédio moral na Administração Pública e deixando breve contribuição a ser considerada pelos estudantes, doutrinadores, julgadores e legisladores quando da aplicação do Direito como forma de coibir a prática de atos de humilhação, dor e sofrimento daqueles que estão em situação laboral desvantajosa nos setores públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25ª ed. Ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método 2017.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALKIMIM, Maria Aparecida. **Assédio Moral na Relação de Trabalho**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

BALLONE, G.J. **Síndrome de Burnout**. In PsiqWeb. Disponível em: [www.psiqweb.med.br](http://www.psiqweb.med.br), revisto em 2009. Acesso em: 28 abr. 2020.

BARRETO, Marco Aurélio Aguiar. **Assédio moral no trabalho: responsabilidade do empregador: perguntas e respostas**. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2014.

BARUKI, Luciana Veloso. **Riscos psicossociais e saúde mental do trabalhador: por um regime jurídico preventivo**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2018.

BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 25, p. 454-467, jul. 1951. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12140/11060>. Acesso em: 24 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v25.1951.12140>.

BRASIL. **Cartilha Assédio Moral e Sexual**. Programa PróEquidade de Gênero e Raça. Senado Federal. Diretoria-Geral. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br>. Acesso em: 06 mai. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei nº 4.717, 29 de junho de 1965. **Regula a ação popular**. Brasília: Presidência da República do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 23 mai. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm). Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras**

**providências.** Brasília: Presidência da República do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

BRASIL. Lei nº 12.846, 1 de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº. 13.185, de 6 de novembro de 2015.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113185.htm). Acesso em 29 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.742, de 2001 (da Câmara dos Deputados). **Introduz art. 146-A no Código Penal Brasileiro - Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, dispondo sobre o crime de assédio moral no trabalho.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28692>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.178, de 2014 (da Câmara dos Deputados). **Altera o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar o assédio moral como ato de improbidade administrativa.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=808938>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1804136/SE**, Rel. Ministro Francisco Falcão, 2ª Turma, julgado em 03/03/2020, DJe 06/03/2020. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 06 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg na Rcl 10.037** — MT, rel. min. Luis Felipe Salomão, Corte Especial, DJe 25/11/2015. Disponível em: [ww.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 25 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Assédio Moral no Serviço Público é Considerado Improbidade.** Assessoria de Imprensa do STJ. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2013-nov-11/stj-assedio-moralservico-publico-onsiderado-ato-improbidade#top>. Acesso em: 24 de mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.843.928** - SP (2019/0275857-2), Relatora Min. Regina Helena da Costa, p. 23/10/2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1867930** - RJ (2019/0301293-1), Rel. Ministra Regina Helena Costa

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.261057**, j. 5.5.2015, e AgRg no REsp 1.421.144, j. 26.5.2015

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1286466/RS**, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 03/09/2013, DJe 18/09/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 509.318/PR**, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, j. 17/02/2009. Disponível em [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1219915**. Ministro Relator Eliana Calmon. Julgado em: 19/11/2013. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 19 mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1233629**. Ministro Relator Herman Benjamin. Julgado em: 14/06/2011. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 19 mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1255120**. Ministro Relator Humberto Martins. Julgado em: 21/05/2013. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 19 mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1286466**. Ministro Relator Eliana Calmon. Julgado em: 03/09/2013. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 19 mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1681224**. Ministro Relator Regina Helena Costa. Julgado em: 04/08/2017. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em: 23 mai. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 765.212/AC**. Ministro Relator Herman Benjamin. Julgado em 02/03/2010. Disponível em: [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br). Acesso em 20 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº. 3240 AgR/DF**, rel. min. Roberto Barroso, Pleno. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº. 327904 SP**, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 15/08/2006, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENT VOL-02246-03 PP-00454 RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº. 422.941-DF**, 2ª Turma, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, em 6.12.2005 (Informativo STF nº 412, dez./2005).

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Apelação - Nº 0000793-87.2006.8.12.0043**, 3ª Câmara Cível, j. 25/10/2016.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho - 7ª Região. **PROCESSO n° 0001477-98.2016.5.07.0027**, j. 19/07/2018, Disponível em: [https://www.jusbrasil.com.br/diarios/199938930/trt-7-judiciario-19-07-2018-pg-1131?ref=next\\_button](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/199938930/trt-7-judiciario-19-07-2018-pg-1131?ref=next_button), Acesso em: 06 mai. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **RR: 2730620125190001**, Relator: Cláudio Mascarenhas Brandão, Data de Julgamento: 31/08/2016, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 09/09/2016.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Partes e terceiros no processo civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e decadência**. São Paulo: RT, 2012.

CAMMAROZANO, Marcio. **Legalidade, moralidade e probidade administrativa**. Editora Fórum. Youtube. 1 de out de 2010. 6min52s. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eFHNcEITefI>. Acesso em 10 mar. 2018.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa: limites constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CHAPPELL, D.; DI MARTINO, V. **Violence at work**. Third edition. Geneva, International Labour Office, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ação de Improbidade: Lei 8429/92 – Competência ao juízo de 1.º grau**, in Boletim dos Procuradores da República, n.º 9, jan/99.

COSTA, José Armando da. **Controle Judicial do Ato Disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

COUTO, Reinaldo. **Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância**. São Paulo: Atlas, 2012.

CRIVELLARO, Gustavo. (Artigos) **Improbidade administrativa**. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/2006\\_4-20065-1-PB.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/2006_4-20065-1-PB.pdf). Acesso em: 19 abr. 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14a. ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DE CUPIS, Adriano. **Os direitos da personalidade**. Lisboa: Livraria Moraes, 1961.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 6ª ed. São Paulo: LTR, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

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

FACHIN, Ministro Edson. **Sanção de ressarcimento ao erário por improbidade administrativa**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 275-283, set. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80057/76591>. Acesso em: 25 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80057>.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2a. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ, Renato Otávio da Gama. **Assédio Moral no Serviço Público (Violação da Dignidade Humana)**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Renato Otávio da Gama Ferraz, 2014.

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

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 6a. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração**. 3. ed. São Paulo-SP: Malheiros Editores Ltda, 2014. ISBN 978-85-392-0243-0.

GAIVA, Emília Munhoz. Assédio moral na Administração Pública. *In: Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: [http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13018&revista\\_caderno=4](http://ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13018&revista_caderno=4). Acesso em: 05 mai. 2020.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. **O necessário reconhecimento da mediação como forma complementar de tratamento de conflitos: os desafios da concretização da política pública brasileira**. *In: CÁRDENAS, J. A. C.; e RICO, A. F. Cuestiones dialécticas en torno a los Derechos humanos y la paz*. Coordenação Editorial: Jaime Cubides Cárdenas, Antonio Fajardo Rico. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2018.

GLÖCKNER, César Luís Pacheco. **Assédio Moral no Trabalho**. São Paulo: IOB Thomson, 2004.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Dos crimes contra a dignidade sexual aos crimes contra a administração**. 14ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2010.

GORDILLO, Augustín. **Tratado de derecho administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. t. I.

GRASSI, Viviane; GRASSI, Karine. **Estudos jurisprudenciais em direito administrativo**. 1ª ed. Lages/SC: Editora Safira. 2019.

GUEDES, Márcia Novais. **Terror Psicológico**. São Paulo, LTR, 2003.

HIRIGOYEN, Marie France. **A violência perversa do cotidiano**. Tradução: Maria Helen Huhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105-137, nov. 2018. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>. Acesso em: 24 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679>.

KIM, Richard Pae; PORTO, Valéria do Vale. O conteúdo da moralidade na Lei de Improbidade Administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 266, p. 125-166, mai. 2014. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/32143/30938>. Acesso em: 24 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v266.2014.32143>.

LEITE, Paulo Roberto Saraiva da Costa. **Dano moral no direito brasileiro**. In: Informativo Jurídico da Biblioteca Min. Oscar Saraiva, v.9, n.1, p.I-71, Jan-Jun. 1997, p. 33-39.

LOBO, Arthur Mendes. **A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR, n. 9, p. 279-307, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uerp.br/index.php/argumenta/article/view/123/123>. Acesso em: 26 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.35356/argumenta.v9i9.123>.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Comentários ao art. 30 da Lei 12.846/2013. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARRARA, Thiago (Coords.). **Lei Anticorrupção comentada**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARTINS, Sergio Pinto. **Assédio moral no emprego**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MATHIES, Anaruez. **Assédio moral e compliance na relação de emprego: dos danos e dos custos e instrumentos de prevenção de acordo com a reforma trabalhista**. Curitiba: Juruá, 2018.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Necessidade de justa causa para a instauração de processo administrativo disciplinar. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 117-128, jan. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45822/45088>. Acesso em: 01 mai. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v231.2003.45822>.



MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21A. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes, et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Claudio Ari. Fragmentos teóricos sobre a moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 235, p. 93-116, jan. 2004. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45127>. Acesso em: 24 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v235.2004.45127>.

MINAS GERAIS. **Lei complementar nº. 116, de 11 de janeiro de 2011**. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas.gerais:estadual:lei.complementar:2011-01-11;117>. Acesso em: 29 abr. 2020.

MINASSA, Alexandre Pandolpho. **Assédio moral no âmbito da Administração Pública**. São Paulo: Habermann, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

NASCIMENTO, Sônia A. C. Mascaro. **Assédio moral no ambiente do trabalho**. Revista LTR, São Paulo, v. 68, n. 08, p. 922-930, ago. 2004.

NASCIMENTO, Sonia Mascaro. **Assédio Moral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

NETO, Fernando Ferreira Baltar; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 4ª edição, revista, ampliada e atualizada - Bahia: JusPodivm, 2014.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As Normas de Direito Público na Lei de Introdução do Direito Brasileiro: Paradigmas para Interpretação e Aplicação do Direito Administrativo**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 76

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6a. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Precedentes no direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Documentos básicos, suplemento da 45ª edição, outubro de 2006. Disponível em espanhol em: [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf). Acesso em: 29 abr. 2020.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7a. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PEGORARO, Lucio. **Existe un derecho a la buena administracion?** *In*: RODRIGUEZ, Carmen María Avila; RODRIGUEZ, Francisco Gutierrez; RODRIGUEZ. El derecho a una buena administracion y la ética publica. Valencia: Tirant lo blanch, 2011. p. 17-41.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº. 3.921, de 23 de agosto de 2002**. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/3dcfce02b06be53903256c2800537184?OpenDocument>. Acesso em: 28 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei complementar nº. 12.561 de 12 de julho de 2006**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.561.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2020.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 3ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTIN, Valter Foletto. **Serviço público e direitos humanos**. *In*: CÁRDENAS, J. A. C.; e RICO, A. F. Cuestiones dialécticas en torno a los Derechos humanos y la paz. Coordenação Editorial: Jaime Cubides Cárdenas, Antonio Fajardo Rico. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2018.

SANTOS FILHO, José dos. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

SANTOS, Luciana Pereira dos; JACYNTHO, Patrícia Helena de Ávila; SILVA, Reginaldo da. **Imprescritibilidade dos Direitos da Personalidade**. Revista Jurídica Cesumar - Mestrado, v. 13, n. 1, p. 379-393, jan./jun. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa teoria e prática**. 3ª ed. – São Paulo: JH Mizuno, 2017.

SOARES, Rogério Ehrhardt. **Interesse público, legalidade e mérito**. Coimbra: Atlantida, 1955.

SOBOLL, Lis Andréa Pereira. **Assédio moral/organizacional**: uma análise da organização do trabalho. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

STOCCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 3a. ed. 3a. tir. São Paulo: Malheiros, 1998.

TAVARES, Daniela Sanches. **O sofrimento no trabalho entre servidores públicos**: uma análise psicossocial do contexto de trabalho em um Tribunal Judiciário Federal. 2002. Dissertação (Mestrado em Saúde Ambiental) - Faculdade de Saúde Pública, University of São Paulo, São Paulo, 2003. doi:10.11606/D.6.2003.tde-20032004-083408. Acesso em: 28 abr. 2020.

TAVARES, Daniele Silva Lamblém Tavares; INOUE, Erica Antonia Bianco de Soto. Teoria dos Precedentes como Contraponto para o Ativismo Judicial em Nome da Segurança Jurídica. *In: Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ANO 6 (2020), N.º 3, Portugal: Lisboa, p. 571 a 598.

TRINDADE, Reginaldo Pereira. **Considerações sobre a prescrição da ação de improbidade administrativa**. *In: DOBROWLSKI, Samantha*. Questões práticas sobre improbidade administrativa. Brasília: ESMPU, 2011.

VALIO, Marcelo Roberto Bruno. **Síndrome de *burnout* e a responsabilidade do empregador**. São Paulo: LTr, 2018.

VASCONCELOS, Agtta Christie Nunes; CARDOSO, Henrique Ribeiro. O dever de probidade estatal como instrumento de pacificação social. *In: CÁRDENAS, J. A. C.; RICO, A. F. Cuestiones dialécticas en torno a los Derechos humanos y la paz*. Coordenação Editorial: Jaime Cubides Cárdenas, Antônio Fajardo Rico. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2018.

VEDOVATO, Luís Renato; LOPES, Thiago Henrique Teles. O processo civil no estado constitucional e seus reflexos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 163-188, mai. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/79031/75851>. Acesso em: 25 abr. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.79031>.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**: Justificação, interpretação e aplicação. Belho Horizonte: Fórum, 2019.

WOLOWSKI, Matheus Ribeiro de Oliveira. **O assédio moral por excesso de trabalho**: uma abordagem teórica e empírica. São Paulo: LTr, 2018.

XEREZ, Lena Marcílio. **Tutela jurídica do empregado em face do assédio moral**. São Paulo: LTr, 2015.

XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. **Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro**. Conteúdo Jurídico, Brasília- DF: 18 jan. 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55063&seo=1>. Acesso em: 10 mar. 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

## ANEXOS

### ANEXO A – LEI DE COMBATE AO BULLYING

LEI Nº 13.185, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2015.

Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática ( Bullying ).

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) em todo o território nacional.

§ 1º No contexto e para os fins desta Lei, considera-se intimidação sistemática ( bullying ) todo ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo que ocorre sem motivação evidente, praticado por indivíduo ou grupo, contra uma ou mais pessoas, com o objetivo de intimidá-la ou agredi-la, causando dor e angústia à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre as partes envolvidas.

§ 2º O Programa instituído no caput poderá fundamentar as ações do Ministério da Educação e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, bem como de outros órgãos, aos quais a matéria diz respeito.

Art. 2º Caracteriza-se a intimidação sistemática ( bullying ) quando há violência física ou psicológica em atos de intimidação, humilhação ou discriminação e, ainda:

- I - ataques físicos;
- II - insultos pessoais;
- III - comentários sistemáticos e apelidos pejorativos;
- IV - ameaças por quaisquer meios;
- V - grafites depreciativos;
- VI - expressões preconceituosas;
- VII - isolamento social consciente e premeditado;

### VIII - pilhérias.

Parágrafo único. Há intimidação sistemática na rede mundial de computadores ( cyberbullying ), quando se usarem os instrumentos que lhe são próprios para depreciar, incitar a violência, adulterar fotos e dados pessoais com o intuito de criar meios de constrangimento psicossocial.

Art. 3º A intimidação sistemática ( bullying ) pode ser classificada, conforme as ações praticadas, como:

I - verbal: insultar, xingar e apelidar pejorativamente;

II - moral: difamar, caluniar, disseminar rumores;

III - sexual: assediar, induzir e/ou abusar;

IV - social: ignorar, isolar e excluir;

V - psicológica: perseguir, amedrontar, aterrorizar, intimidar, dominar, manipular, chantagear e infernizar;

VI - físico: socar, chutar, bater;

VII - material: furtar, roubar, destruir pertences de outrem;

VIII - virtual: depreciar, enviar mensagens intrusivas da intimidade, enviar ou adulterar fotos e dados pessoais que resultem em sofrimento ou com o intuito de criar meios de constrangimento psicológico e social.

Art. 4º Constituem objetivos do Programa referido no caput do art. 1º :

I - prevenir e combater a prática da intimidação sistemática ( bullying ) em toda a sociedade;

II - capacitar docentes e equipes pedagógicas para a implementação das ações de discussão, prevenção, orientação e solução do problema;

III - implementar e disseminar campanhas de educação, conscientização e informação;

IV - instituir práticas de conduta e orientação de pais, familiares e responsáveis diante da identificação de vítimas e agressores;

V - dar assistência psicológica, social e jurídica às vítimas e aos agressores;

VI - integrar os meios de comunicação de massa com as escolas e a sociedade, como forma de identificação e conscientização do problema e forma de preveni-lo e combatê-lo;

VII - promover a cidadania, a capacidade empática e o respeito a terceiros, nos marcos de uma cultura de paz e tolerância mútua;

VIII - evitar, tanto quanto possível, a punição dos agressores, privilegiando mecanismos e instrumentos alternativos que promovam a efetiva responsabilização e a mudança de comportamento hostil;

IX - promover medidas de conscientização, prevenção e combate a todos os tipos de violência, com ênfase nas práticas recorrentes de intimidação sistemática ( bullying ), ou constrangimento físico e psicológico, cometidas por alunos, professores e outros profissionais integrantes de escola e de comunidade escolar.

Art. 5º É dever do estabelecimento de ensino, dos clubes e das agremiações recreativas assegurar medidas de conscientização, prevenção, diagnose e combate à violência e à intimidação sistemática ( bullying ).

Art. 6º Serão produzidos e publicados relatórios bimestrais das ocorrências de intimidação sistemática ( bullying ) nos Estados e Municípios para planejamento das ações.

Art. 7º Os entes federados poderão firmar convênios e estabelecer parcerias para a implementação e a correta execução dos objetivos e diretrizes do Programa instituído por esta Lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação oficial.

Brasília, 6 de novembro de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

DILMA ROUSSEFF

Luiz Cláudio Costa

Nilma Lino Gomes

## ANEXO B – LEIS DE COMBATE AO ASSEDIO MORAL

### B.1 Pela União

#### B.1.1 Projetos de Lei

PROJETO DE LEI N° 8.178, DE 2014.

Altera o art. 11 da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar o assédio moral como ato de improbidade administrativa.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 11 da Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 11. ....  
.....

IX – coagir moralmente subordinado, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 2 de dezembro de 2014.

Senador Renan Calheiros

Presidente do Senado Federal

OBS: Apensados ao PL 8178/2014 ( 2 ): PL 4544/2016 ; PL 5698/2016

---

PROJETO DE LEI N° 4.742, DE 2001.

(Do Sr. Marcos De Jesus)

Introduz art. 146-A no Código Penal Brasileiro - Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940 -, dispendo sobre o crime de assédio moral no trabalho.

(À Constituição e Justiça e de Redação)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Código Penal Brasileiro - Decreto-lei nº 2.848, de 7-12-1940 - passa a vigorar acrescido de um artigo 146 A, com a seguinte redação:

Assédio Moral no Trabalho

Art. 146-A. Desqualificar reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a auto-estima, a segurança ou a imagem do servidor público ou empregado em razão de vínculo hierárquico funcional ou laboral.

Pena: Detenção de (3 (três) meses a um ano e multa.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **B.2 Pelos Estados**

### **B.2.1 Lei nº. 3.291/2002 do Estado do Rio de Janeiro**

O Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em conformidade com o que dispõe o § 5º combinado com o § 7º do artigo 115 da Constituição Estadual, promulga a Lei nº 3921, de 23 de agosto de 2002, oriunda do Projeto de Lei nº 2807, de 2001.

LEI Nº 3921, DE 23 DE AGOSTO DE 2002. \*

VEDA O ASSÉDIO MORAL NO TRABALHO, NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS, REPARTIÇÕES OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA, AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, DO PODER LEGISLATIVO, EXECUTIVO OU JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, INCLUSIVE CONCESSIONÁRIAS E PERMISSONÁRIAS DE SERVIÇOS ESTADUAIS DE UTILIDADE OU INTERESSE PÚBLICO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.



## A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

## D E C R E T A:

Art. 1º - Fica vedada, no âmbito dos órgãos, repartições ou entidades da administração centralizada, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista, do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, inclusive concessionárias ou permissionárias de serviços estaduais de utilidade ou interesse público, o exercício de qualquer ato, atitude ou postura que se possa caracterizar como assédio moral no trabalho, por parte de superior hierárquico, contra funcionário, servidor ou empregado e que implique em violação da dignidade desse ou sujeitando-o a condições de trabalho humilhantes e degradantes.

Art. 2º - Considera-se assédio moral no trabalho, para os fins do que trata a presente Lei, a exposição do funcionário, servidor ou empregado a situação humilhante ou constrangedora, ou qualquer ação, ou palavra gesto, praticada de modo repetitivo e prolongado, durante o expediente do órgão ou entidade, e, por agente, delegado, chefe ou supervisor hierárquico ou qualquer representante que, no exercício de suas funções, abusando da autoridade que lhe foi conferida, tenha por objetivo ou efeito atingir a auto-estima e a autodeterminação do subordinado, com danos ao ambiente de trabalho, aos serviços prestados ao público e ao próprio usuário, bem como, obstaculizar a evolução da carreira ou a estabilidade funcional do servidor constrangido.

Parágrafo único - O assédio moral no trabalho, no âmbito da Administração Pública estadual e das entidades colaboradoras, caracteriza-se, também, nas relações funcionais escalões hierárquicos, pelas seguintes circunstâncias:

I - determinar o cumprimento de atribuições estranhas ou atividades incompatíveis com o cargo do servidor ou em condições e prazos inexecutáveis;

II - designar para funções triviais, o exercente de funções técnicas, especializadas ou aquelas para as quais, de qualquer forma, sejam exigidos treinamento e conhecimento específicos;

III - apropriar-se do crédito de idéias, propostas, projetos ou de qualquer trabalho de outrem;

IV - torturar psicologicamente, desprezar, ignorar ou humilhar o servidor, isolando-o de contatos com seus colegas e superiores hierárquicos ou com outras pessoas com as quais se relacione funcionalmente;

V - sonegar de informações que sejam necessários ao desempenho das funções ou úteis à vida funcional do servidor;

VI - divulgar rumores e comentários maliciosos, bem como críticas reiteradas, ou subestimar esforços, que atinjam a saúde mental do servidor; e

VII - na exposição do servidor ou do funcionário a efeitos físicos ou mentais adversos, em prejuízo de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

Art. 3º - Todo ato resultante de assédio moral no trabalho é nulo de pleno direito.

Art. 4º - O assédio moral no trabalho praticado por agente, que exerça função de autoridade, nos termos desta Lei, é infração grave e sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I - advertência;

II - suspensão; e/ou

III - demissão;

§ 1º - Na aplicação das penalidades, serão considerados os danos para a Administração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço

§ 2º - A advertência será aplicada por escrito, nos casos em que não se justifique imposição de penalidade mais grave, podendo ser convertida em frequência obrigatória a programa de aprimoramento, e melhoria do comportamento funcional, com infrator o compelido a dele participar regularmente, permanecendo em serviço.

§ 3º - A suspensão será aplicada em caso de reincidência de faltas punidas com advertência.

§ 4º - Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, em montante ou percentual calculado por dia, à base dos vencimentos ou remuneração, nos termos das normas específicas de cada órgão ou entidade, sujeitando o infrator a receber informações, atribuições, tarefas e outras atividades.

§ 5º - A demissão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com suspensão, nos termos regulamentares e mediante processo administrativo próprio.

Art. 5º - Por provocação da parte ofendida, ou de ofício pela autoridade que tiver conhecimento da prática de assédio moral no trabalho, será promovida sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

Parágrafo único - Nenhum servidor ou funcionário poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitude definidas nesta Lei ou por tê-las relatado.

Art. 6º - Fica assegurado ao servidor ou funcionário acusado da prática de assédio moral no trabalho o direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, nos termos das normas específicas de cada órgão ou entidade, sob pena de nulidade.

Art. 7º - Os órgãos ou entidades da Administração Pública estadual, bem como, concessionárias ou permissionárias, na pessoa de seus representantes legais, ficam obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir o assédio moral no trabalho, conforme definido na presente Lei.

Parágrafo único - Para os fins de que trata este artigo, serão adotadas, dentre outras, as seguintes medidas:

I - o planejamento e a organização do trabalho conduzirá, em benefício do servidor, contemplando, entre outros, os seguintes pressupostos:

a) - considerar sua autodeterminação e possibilitar o exercício de suas responsabilidades funcional e profissional;

b) - dar-lhe possibilidade de variação de atribuições, atividades ou tarefas funcionais;

c) - assegurar-lhe a oportunidade de contatos com os superiores hierárquicos, colegas e servidores, ligando tarefas individuais de trabalho e oferecendo informações sobre exigências do serviço e resultados;

d) - garantir-lhe a dignidade pessoal e funcional; e

II - na medida do no possível, o trabalho pouco diversificado e repetitivo será evitado, protegendo o servidor no caso de variação de ritmo de execução; e

III - as condições de trabalho garantia de oportunidades de desenvolvimento funcional e profissional, no serviço ou através de cursos profissionalizantes.

Art. 8º - A receita proveniente das multas impostas e arrecadadas nos termos do artigo 4.º desta Lei será revertida e aplicada exclusivamente em programa de aprimoramento e aperfeiçoamento funcional dos servidores.

Art. 9º - Esta Lei será regulamentada pelo Executivo no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 10 - As despesas decorrentes da execução orçamentária da presente Lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 11 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Art. 12 - Ficam revogadas as disposições em contrário.

Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 23 de agosto de 2002.

DEPUTADO SÉRGIO CABRAL

Presidente

\* Republicada no D.O. - P.II, de 27.08.2002.

B.2.2 Lei complementar nº. 12.561/2006 do Estado do Rio Grande do Sul

LEI COMPLEMENTAR Nº 12.561, DE 12 DE JULHO DE 2006.

(publicada no DOE nº 132, de 13 de julho de 2006)

(vide abaixo partes vetadas pelo Governador e mantidas pela Assembléia Legislativa)

Proíbe a prática do assédio moral no âmbito da Administração Pública estadual.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei Complementar seguinte:

Art. 1º - Fica proibida a prática do assédio moral no âmbito da Administração Pública estadual direta de qualquer de seus poderes e instituições autônomas.

Art. 2º - VETADO

Art. 3º - VETADO

Art. 4º - VETADO

Art. 5º - VETADO

Art. 6º - VETADO

Art. 7º - O processo administrativo obedecerá, no que lhe for aplicável, ao estabelecido nos capítulos do Título V da Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994.

Art. 8º - Os órgãos da Administração Pública estadual direta de qualquer de seus poderes e instituições autônomas, na pessoa de seus representantes legais, ficam obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir o assédio moral, conforme definido na presente Lei Complementar, devendo, para tanto, ser observado:

I - o planejamento e a organização do trabalho;

II - a autodeterminação de cada servidor;

III - a garantia do exercício funcional e profissional, assegurando ao servidor comunicação com os superiores hierárquicos e outros servidores, possibilitando-lhe a realização do seu trabalho, mantendo-o informado com relação às exigências da função e os resultados dela decorrentes;

IV - o direito à dignidade no exercício de suas atribuições;

V - a diversificação de atividades, evitando o trabalho repetitivo, favorecendo a criatividade; e

VI - o direito a novas oportunidades de desenvolvimento funcional e profissional.

Art. 9º - VETADO

Art. 10 - VETADO

Art. 11 - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 12 de julho 2006.

---

LEI COMPLEMENTAR Nº 12.561, DE 12 DE JULHO DE 2006.

(publicada no DOE nº 170, de 05 de setembro de 2006)

Parte vetada pelo Governador do Estado e mantida pela Assembléia Legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 219/03, que originou a Lei Complementar nº 12.561, de 12 de julho de 2006, que proíbe a prática do assédio moral no âmbito da Administração Pública estadual.

Deputado Fernando Záchia, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7º do art. 66 da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

"Art. 2º Considera-se assédio moral, para os fins do disposto nesta Lei Complementar, toda ação, gesto ou palavra que, praticados de forma repetitiva por servidor público, no exercício de suas funções, vise a atingir a auto-estima e a integridade psicofísica de outro servidor, com prejuízo de sua competência funcional.

Parágrafo único. Evidencia-se o assédio moral a servidor público quando:

I - forem-lhe impostas atribuições e atividades incompatíveis com o cargo que ocupa ou em condições e prazos inexecutáveis;

II - for ele designado para exercer funções triviais, em detrimento de sua formação técnica;

III - forem-lhe tomadas, por outrem, propostas, idéias ou projetos de sua autoria;

IV - forem-lhe sonegadas informações que sejam necessárias ao desempenho de suas funções;

V - forem contra ele praticadas ações, gestos ou palavras que denunciem desprezo ou humilhação, isolando-o de contatos com seus superiores hierárquicos e com outros servidores; e

VI - forem-lhe dirigidos comentários maliciosos, críticas reiteradas sem fundamento, ou houver a subestimação de esforços que atinjam a sua dignidade."

"Art. 3º A prática do assédio moral, comprovada mediante processo administrativo disciplinar, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório, sob pena de nulidade, implicará na aplicação das seguintes penalidades, observadas a reincidência e a gravidade dos fatos apurados:

I - curso de aprimoramento pessoal;

II - repreensão;

III - suspensão;

IV - multa; e

V - suspensão e multa."

"Art. 4º Os procedimentos administrativos definidos no art. 3º serão instaurados por provocação do servidor ofendido ou por autoridade que tomar conhecimento da infração funcional."

"Art. 5º O servidor será notificado, por escrito, das penalidades aplicadas.

§ 1º A pena de suspensão poderá, havendo conveniência para a continuidade do serviço exercido pelo servidor punido, ser convertida em multa, sendo o servidor, neste caso, obrigado a permanecer no exercício da função.

§ 2º A multa fixada não poderá exceder o percentual de 50% (cinquenta por cento) por dia de remuneração, no período máximo de 60 (sessenta) dias."

"Art. 6º A receita proveniente das multas impostas será revertida e aplicada, exclusivamente, no programa de aprimoramento e aperfeiçoamento funcional do servidor."

"Art. 9º O servidor público vítima de assédio moral terá direito, se requerer, à:

I - remoção temporária, pelo tempo de duração da apuração e do processo administrativo-disciplinar; e

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

"Art. 10. As despesas decorrentes da execução orçamentária da presente Lei Complementar correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas, se necessário."

Assembléia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 4 de setembro de 2006.

FIM DO DOCUMENTO

### B.2.3 Lei complementar nº. 116/2011 do Estado de Minas Gerais

Dispõe sobre a prevenção e a punição do assédio moral na Administração Pública estadual.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS,

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º – A prática do assédio moral por agente público, no âmbito da administração direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado, será prevenida e punida na forma desta Lei Complementar.

Art. 2º – Considera-se agente público, para os efeitos desta Lei Complementar, todo aquele que exerce mandato político, emprego público, cargo público civil ou função pública, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação ou sob amparo de contrato administrativo ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, no âmbito da Administração Pública.



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 mental 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 – (Vetado)

XII – (Vetado)

XIII – (Vetado)

XIV – 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.

Art. 4º – O assédio moral, conforme a gravidade da falta, será punido com:

I – repreensão;

II – suspensão;

III – demissão.

§ 1º – Na aplicação das penas de que trata o caput, serão consideradas a extensão do dano e as reincidências.

§ 2º – Os atos praticados sob domínio de assédio moral poderão ser anulados quando comprovadamente viciados.

§ 3º – Havendo indícios de que empregado público sob regime de direito privado, lotado em órgão ou entidade da Administração Pública diversos de seu empregador, tenha praticado assédio moral ou dele tenha sido alvo, a auditoria setorial, seccional ou a corregedoria de cada órgão ou entidade dará ciência, no prazo de quinze dias, ao empregador, para apuração e punição cabíveis.

Art. 5º – O ocupante de cargo de provimento em comissão ou função gratificada que cometer assédio moral sujeita-se à perda do cargo ou da função e à proibição de ocupar cargo em comissão ou função gratificada na Administração Pública estadual por cinco anos.

Art. 6º – A prática de assédio moral será apurada por meio do devido processo administrativo disciplinar, garantida a ampla defesa, nos termos do art. 218 e seguintes da Lei nº – 869, de 5 de julho de 1952, ou conforme legislação especial aplicável.

Art. 7º – A pretensão punitiva administrativa do assédio moral prescreve nos seguintes prazos:

I – dois anos, para as penas de repreensão e de suspensão;

II – cinco anos, para a pena de demissão.

Art. 8º – A responsabilidade administrativa pela prática de assédio moral independe das responsabilidades cível e criminal.

Art. 9º – A Administração Pública tomará medidas preventivas para combater o assédio moral, com a participação de representantes das entidades sindicais ou associativas dos servidores do órgão ou da entidade.

Parágrafo único – Para fins do disposto no caput, serão adotadas as seguintes medidas, sem prejuízo de outras que se fizerem necessárias:

I – promoção de cursos de formação e treinamento visando à difusão das medidas preventivas e à extinção de práticas inadequadas;

II – promoção de debates e palestras, produção de cartilhas e material gráfico para conscientização;

III – acompanhamento de informações estatísticas sobre licenças médicas concedidas em função de patologia associada ao assédio moral, para identificar setores, órgãos ou entidades nos quais haja indícios da prática de assédio moral.

Art. 10 – Os dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública criarão, nos termos do regulamento, comissões de conciliação, com representantes da administração e das entidades sindicais ou associativas representativas da categoria, para buscar soluções não contenciosas para os casos de assédio moral.

Art. 11 – O Estado providenciará, na forma do regulamento, acompanhamento psicológico para os sujeitos passivos de assédio moral, bem como para os sujeitos ativos, em caso de necessidade.

Art. 12 – (Vetado).

Art. 13 – Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Tiradentes, em Belo Horizonte, aos 11 de janeiro de 2011; 223º da Inconfidência Mineira e 190º da Independência do Brasil.

ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA

Danilo de Castro

Maria Coeli Simões Pires

Renata Maria Paes de Vilhena

### B.3 Pelos municípios (alguns exemplos)

LEI Nº 13.288, 10 DE JANEIRO DE 2002

(Regulamentada pelo Decreto nº 43.558/2003)

DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO DE PENALIDADES À PRÁTICA DE "ASSÉDIO MORAL" NAS DEPENDÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA POR SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.

(Projeto de Lei nº 425/99, do Vereador Arselino Tatto - PT)

MARTA SUPLICY, Prefeita do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 17 de dezembro de 2001, decretou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam os servidores públicos municipais sujeitos às seguintes penalidades administrativas na prática de "assédio moral" nas dependências do local de trabalho:

I - curso de aprimoramento profissional;

II - suspensão;

III - multa;

IV - demissão.

Parágrafo Único. Para fins do disposto nesta lei considera-se assédio moral todo tipo de ação, gesto ou palavra que atinja, pela repetição, a auto-estima 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.

Art. 2º A multa de que trata o inciso III deste artigo terá um valor de R\$ 1.074,00 (mil e setenta e quatro reais), atualizado, anualmente, pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção desse índice, será adotado outro índice criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda. A referida multa terá como limite a metade dos rendimentos do servidor.

Art. 3º Os procedimentos administrativos do disposto no artigo anterior serão iniciados por provocação da parte ofendida ou pela autoridade que tiver conhecimento da infração funcional.

Parágrafo Único. Fica assegurado ao servidor o direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, sob pena de nulidade.

Art. 4º As penalidades a serem aplicadas serão decididas em processo administrativo, de forma progressiva, considerada a reincidência e a gravidade da ação.

§ 1º - As penas de curso de aprimoramento profissional, suspensão e multa deverão ser objeto de notificação por escrito ao servidor infrator.

§ 2º - A pena de suspensão poderá, quando houver conveniência para o serviço, ser convertida em multa, sendo o funcionário, nesse caso, obrigado a permanecer no exercício da função.

Art. 5º A arrecadação da receita proveniente das multas impostas deverão ser revertidas integralmente a programa de aprimoramento profissional do servidor naquela unidade administrativa.

Art. 6º Esta lei deverá ser regulamentada pelo Executivo no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução orçamentária da presente lei correrão por conta das dotações orçamentária próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 10 de janeiro de 2002, 448º da fundação de São Paulo.

MARTA SUPLICY, PREFEITA

DATA DE PUBLICAÇÃO: 11/01/2002

---

LEI Nº 2584, DE 05 DE OUTUBRO DE 2017.

Dispõe sobre a vedação do assédio moral no âmbito da Administração Pública Municipal direta, indireta, autárquica e fundacional do Município de **Votorantim**.

FERNANDO DE OLIVEIRA SOUZA, PREFEITO MUNICIPAL DE VOTORANTIM, ESTADO DE SÃO PAULO, USANDO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS, FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E ELE SANCIONA A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Fica vedado o assédio moral no âmbito da Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Município de Votorantim.

Art. 2º Para os efeitos desta lei considera-se assédio moral:

I - qualquer ação, gesto ou palavra, proposital e repetidamente praticada ou utilizada por agente público, servidor, empregado ou pessoa que, abusando da autoridade administrativa ou hierárquica que possui, atinja a autoestima, a eficiência, o desempenho, a dignidade, a carreira, a evolução ou a estabilidade funcional do servidor, especialmente:

a) em desprezo ou humilhação, isolando-o do contato com seus superiores hierárquicos ou com outros servidores;

b) sujeitando-o a receber informações, atribuições, tarefas e outras atividades somente através de terceiros;

c) divulgando rumores ou comentários maliciosos;

d) criticando-o reiteradamente ou subestimando seu esforço e trabalho;

e) expondo-o a efeitos físicos ou mentais adversos, em prejuízo de seu desenvolvimento pessoal e profissional;

f) restringindo o exercício de seu direito de livre opinião e manifestação de ideias.

II - determinando ou exigindo o cumprimento de atribuições ou atividades estranhas ou incompatíveis com seu cargo, ou em condições e prazos inexequíveis;

III - designando o exercente de funções técnicas para o exercício de funções triviais, especializadas, ou que exijam treinamento e conhecimentos específicos;

IV - apropriando-se dos créditos das ideias, propostas, projetos ou qualquer trabalho do servidor;

V - sonogando-lhe as informações necessárias ao desempenho de suas funções, ou que sejam úteis para sua vida funcional.

§ 1º Não é considerado assédio moral as decisões administrativas que, segundo o interesse público e a necessidade do serviço, bem como a conveniência e a oportunidade da medida, determinarem a transferência, remoção, reversão, readaptação, disponibilidade ou reaproveitamento do servidor.

§ 2º Da mesma forma, não é considerado assédio moral a exigência administrativa de cumprimento, pelo servidor, da eficiente execução de suas atribuições e do respeito a seus deveres e responsabilidades funcionais, conforme previsto na Lei nº 1090, de 28 de dezembro de 1993.

Art. 3º Todo ato resultante de assédio moral é nulo de pleno direito.

Art. 4º O assédio moral é considerado infração grave, e sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão.

Art. 5º Os procedimentos administrativos destinados à apuração (sindicância) e punição (Processo Administrativo Disciplinar - PAD) dos casos de assédio moral serão imediatamente instaurados mediante provocação escrita da parte atingida, ou ainda de ofício pela autoridade que tiver conhecimento do fato.

Parágrafo único. Aplicam-se, aos expedientes envolvendo a prática de assédio moral, todas as disposições disciplinares constantes do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Votorantim - Lei nº 1090, de 28 de dezembro de 1993.

Art. 6º Nenhum servidor poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitudes definidas neste artigo ou por tê-las relatado.

Art. 7º O Poder Executivo editará normas regulamentares à execução da presente Lei, mediante Decreto e se necessário.

Art. 8º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, consignadas no orçamento em vigor.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VOTORANTIM, em 05 de outubro de 2017 -  
LIII ANO DE EMANCIPAÇÃO.

FERNANDO DE OLIVEIRA SOUZA

PREFEITO MUNICIPAL

Publicada no átrio da Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Votorantim, na data supra.

FABIO LUGARI COSTA

SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO

(Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2017/258/2584/lei-ordinaria-n-2584-2017-dispoe-sobre-a-vedacao-do-assedio-moral-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-direta-indireta-autarquica-e-fundacional-do-municipio-de-votorantim>. Acesso em 29 de abril de 2020)