

ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO: A INEXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO

BULLYING IN PUBLIC SERVICE: THE LACK OF LEGISLATION

Andressa Rodrigues de Matos Albuquerque

Aluna do Curso de Direito das Faculdades Integradas Icesp-Promove de Brasília

Resumo: Quando um agente está na Administração Pública exercendo determinado cargo, espera-se o respeito, a educação, a dignidade e um ambiente saudável para poder trabalhar de forma correta, mas quando acontece uma situação em que o agente público é inferiorizado perante os demais colaboradores, o seu psicológico é afetado. Não existe uma legislação federal específica que tipifica o assédio moral na Administração Pública e, na maioria das vezes, os órgãos jurisdicionais e administrativos aplicam leis existentes que punem práticas contrárias à boa conduta do servidor. Diante disso, é necessária a observância do tema abordado para analisar os projetos de leis existentes para a tipificação do assédio moral no serviço público e como esses órgãos jurisdicionais e administrativos vêm enfrentando o assédio moral na Administração Pública.

Palavras-chave: Assédio moral; Serviço público; Inexistência legislação; Âmbito federal.

Abstract: When an agent is in the Public Administration exercising certain position, we expect respect, education and the dignity of that environment in order to work correctly, but when a situation occurs in which the public official is inferior towards other employees, your psychological is affected. A specific federal law that criminalizes bullying in the public service does not exist, and in most cases, the courts and administrations apply existing laws that punish conduct contrary server practices. Thus, the observance of the subject for reviewing the draft laws for the existing classification of bullying in public service and how these courts and administrations has faced bullying in public administration is needed

Keywords: Bullying; Public service; No legislation; Federal level.

Sumário: Introdução. 1. Assédio Moral. 1.1. Breve histórico. 1.2. Conceito de assédio moral. 1.3. Espécies. 1.4. Requisitos do assédio moral. 2. Legislação aplicada ao assédio moral. 2.1. Legislação. 3. Assédio moral no âmbito da administração pública. Considerações finais. Referências.

Introdução

Trata-se do assédio moral no serviço público. Será abordado primeiramente o histórico de assédio moral, depois o conceito de assédio moral juntamente com seus requisitos. Será analisada também a legislação aplicada contra o assédio moral diante da inexistência de leis em âmbito federal, como a aplicação da Constituição Federal e a legislação correlata como forma de erradicar e prevenir o assédio moral na Administração Pública. Este artigo é baseado

em casos de assédio moral na Administração Pública na apuração e prevenção dessa conduta no serviço público.

O assédio moral tem sido discutido em diversos lugares e, também no âmbito do serviço público, em casos que acontecem com os agentes públicos. Em regra, os assediados não se manifestam de forma contrária por medo de represálias.

As situações em que um servidor profere piadas de forma degradante contra outro servidor, o estagiário que é ridicularizado perante os demais servidores por seu cargo e/ou ridicularizar um servidor por alguma tarefa em que não obteve êxito diante dos outros colaboradores, acontecem no serviço público. Não existe uma legislação federal que venha a coibir esse tipo de conduta dentro da Administração Pública.

É importante observar que existem requisitos específicos para a conduta do assédio moral, sendo que diante da inexistência de tais requisitos, o assédio moral não será caracterizado. Além dos requisitos para caracterização do assédio moral, classificam-se por espécies, algumas mais comuns e outras nem tanto assim.

Ocorre que os casos de assédio moral vêm acontecendo em vários âmbitos da Administração Pública e não existe uma legislação específica que trate sobre determinada prática dentro do serviço público.

Nesse contexto, a problemática desse artigo consiste na ausência de legislação federal que tipifique o assédio moral e na verificação da legislação que Administração Pública aplica contra esse tipo de conduta dentro do serviço público.

Portanto, serão analisadas as decisões do Judiciário e de outros setores que aplicam legislação correlata para enquadrar a conduta do assédio moral para aqueles que a praticam, com o intuito de erradicar e prevenir tal comportamento na Administração Pública.

Diante da identificação da problemática, considerou-se como objetivo geral analisar a legislação aplicada para erradicar e prevenir os casos de assédio moral no serviço público.

1. Assédio Moral

1.1. Breve histórico

A origem do assédio moral começa muito antes das relações de trabalho de hoje em dia, porém o estudo sobre assunto é bastante recente. Na década de 1980, um psicólogo alemão,

Heinz Leymann através de pesquisas sobre as formas de tratamento dentro de uma organização, elaborou o conceito de um termo inglês *mobbing*, derivado do verbo *to mob*, que significa maltratar, perseguir e atacar.¹

Antes das pesquisas de Leymann, já existiram estudos sobre o tema no ramo da biologia, cuja pesquisa se concentrava em grupo de animais que expulsavam intrusos e ameaçadores ao grupo. Nos anos 70, um médico sueco, Peter-Paul Heinemann publicou um livro acerca de um estudo realizado em um grupo crianças de uma determinada escola que praticava, de forma assemelhada, assédio moral em seus pares.

O trabalho de maior expressão foi o da psicanalista francesa, Marie-France Hirigoyen (2002). Em seu estudo, tendo como base casos reais, em meados dos anos 1990, criando um impacto forte nos países europeus e nos EUA, influenciando a criação de legislações específicas para o combate do assédio moral.

No Brasil, a primeira matéria em que relatava a pesquisa sobre o assédio moral saiu no jornal Folha de São Paulo, em novembro de 2000, na coluna de Mônica Bergamo. Após a publicação de tal tema, a frequência com que ficou comentado foi bastante intensa, sendo discutido amplamente na sociedade, principalmente pelo movimento sindical e no âmbito legislativo.

1.2. Conceito de assédio moral

O assédio moral consiste na exposição dos trabalhadores a situações humilhantes e constrangedoras, normalmente por meio de condutas (atos, gestos, palavras) repetitivas e prolongadas.

Desta forma, o assédio moral é o comportamento abusivo que coloca em risco a integridade física ou psíquica de uma pessoa, causando-lhe vergonha e até mesmo medo, em geral, de se manifestar e sofrer algum tipo de represália, ficando a vítima em silêncio.

Esse tipo de conduta implica também na degradação do ambiente de trabalho. Quando um trabalhador sofre o assédio moral, normalmente, ocorre na frente dos demais colegas, sendo constrangido.

¹ Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2231/50849.pdf?sequence=2>>.

Nesse sentido, Hirigoyen (2009, p. 65) conceitua o assédio moral em um local de trabalho:

Por assédio em um local de trabalho temos que entender 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, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho.

Acontece que a conduta do assédio moral é considerada um fato social que pode ocorrer no meio familiar, social, estudantil, mais frequentemente no ambiente de trabalho, abarcando tanto o setor privado quanto o setor público.

Sobre o assédio moral, Helena Candido (2011, p. 35) menciona que se trata de humilhação a que uma pessoa é submetida e consiste no ato desmedido, cujo objetivo principal seria o de reduzir sua “presa”, por meio de ofensas, de menosprezo, de rebaixamento e constrangimento.

O assédio moral começa como algo inofensivo e vai se propagando insidiosamente. Primeiro a vítima não leva o abuso como uma prática ofensiva e como uma brincadeira ou maus tratos. Contudo, as práticas vão ficando mais frequentes e a vítima acaba sendo submetida a atitudes degradantes por maior tempo.

A conduta do assédio moral, como explica Helena Candido (2011, p. 34), não escolhe classe de trabalhador, sendo possível verificar ser mais comum entre pessoas com média e baixa instrução, que acabam se calando, temendo haver represálias a qual possa prejudicá-la.

Importante destacar que existem diversas denominações para o assédio moral, conforme a cultura e os costumes de cada Estado. No Japão a conduta é denominada *ijime*, nos Estados Unidos e na Inglaterra *bullying*, na Itália e Alemanha *mobbing*.²

1.3. Espécies

As espécies de assédio moral podem ser: vertical descendente ou ascendente, horizontal ou misto.

O assédio moral vertical descendente é aquele em que o superior hierárquico comete tal conduta contra um subordinado, ocorrendo um abuso por parte do superior em usar de seu cargo na organização para cometer tal ato de humilhação e constrangimento contra um

² FONSECA, Ana Luisa Guimarães. *Assédio moral nas relações de trabalho*. Disponível em: <www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/download/18465/9896>.

subordinado. Cumpre ressaltar que essa espécie de assédio moral é a mais comum dentre as organizações, tanto pública quanto privada.

Quando um subordinado é agredido pelo superior, o que se busca com essa agressão é fazer crer que aqueles trabalhadores assalariados devem estar dispostos a aceitarem tudo, caso queiram manter o emprego.

Importante destacar que essa agressão cometida contra um subordinado pode ser simplesmente um caso de abuso de poder, se prevalecendo de sua posição hierárquica para atacar a vítima, ou uma conduta para se engrandecer por sentir necessidade de rebaixar as demais pessoas.

Nesse contexto, Candido (2011, p. 61) expõe a estratégia daquele que assedia:

Uma estratégia frequentemente utilizada pelo perversor é a de limitar o acesso da vítima a informações essenciais ao desempenho do trabalho, impedir o uso de telefone, de dados necessários à realização de tarefas rotineiras, senhas, pondo, entretanto, a fim de que a pessoa atacada sintam-se cercada e inútil. Dessa forma, o ataque leva gradualmente a vítima à destruição psicológica, induzindo-a a submissão. O ataque é sub-reptício e a violência é dissimulada.

Menos comum, mas não menos grave é o assédio moral vertical ascendente, em que um subordinado ou uma coletividade comete tal conduta contra o seu superior hierárquico.

Conforme menciona a autora Marie France (2005, p. 69-72) existem muitos casos de pessoas que se colocam como vítima e afirmam estarem sendo assediadas, quando na verdade não estão podendo existir falsas alegações de assédio moral de pessoas com a capacidade perversa, revoltando-se com quem julga ser o que comete o assédio, diferentemente daquele que realmente sofre o assédio moral e, ao contrário daquele primeiro que farsa ser vítima, o verdadeiro assediado, normalmente fica calado

Outra espécie de assédio moral seria o somente horizontal, onde a conduta é praticada contra servidores com a mesma hierarquia, muitas vezes por inveja do exercício de trabalho desempenhado com destaque pelo seu colega. Por derradeiro, também existe o assédio moral vertical ascendente e horizontal, considerado assédio moral misto, praticado primeiramente pelo superior hierárquico e com o passar do tempo os colegas de trabalho começam a praticar o ato contra a vítima.

1.4. Requisitos do assédio moral

O assédio moral, como dito anteriormente, é a exposição do trabalhador a situações de humilhação, de constrangimento, vexatórias e degradantes, mas nem toda situação poderá caracterizar o assédio moral.

Muito importante lembrar que existem alguns requisitos para que a conduta anteriormente descrita se enquadre como o assédio moral, devendo ser degradante, repetitiva, ou seja, sistemática e reiterada, prolongando-se durante algum tempo.

Existem características imprescindíveis para que se caracterize o assédio moral, uma delas é a intencionalidade, conforme explica Candido (2011, p. 67):

Portanto, uma das características imprescindíveis para que se caracterize Assédio Moral é a intencionalidade de forma a neutralizar a vítima por meio do poder. A humilhação, o constrangimento, a perseguição, o rebaixamento, a degradação necessariamente precisam ter ocorrido de forma repetitiva, o que determinará o comprometimento da integridade física e emocional do assediado, tanto quanto a desagregação da questão da dignidade, da falta de respeito, bem como a abusividade da conduta e, sem sombra de dúvida, o efeito psíquico-emocional, atingindo diretamente a autoestima da vítima que sofreu a prática do assédio, cujas consequências necessitam de uma atenção efetivamente austera do legislador no que toca ao caráter indelével dessa conduta totalmente irreprovável.

Um ato isolado não pode ser caracterizado como assédio moral, tendo em vista a necessidade da repetição da conduta, ou seja, ato de forma continuada por um determinado tempo. Essa conduta repetitiva e sistemática tem como fundamento a reiteração da conduta ofensiva e humilhante, sendo que os danos causados são principalmente psicológicos e um ato esporádico pode não ser capaz de trazer lesões à vítima. A sistematização se prolonga por um tempo de forma padronizada.

Esse comportamento tende a trazer sérias consequências a quem é assediado, podendo provocar “microtraumas” prejudicando o psicológico daquele que está sendo assediado. Com essas enfermidades o assediado se torna prisioneiro de transtornos afetivos, desordens e até mesmo a desestruturação psicológica e fisiológica.

O normal é que existam conflitos em um grupo, mas quando acontece um comentário degradante em um momento de irritação ou mau humor não chega a ser significativo, contanto que venha acompanhado por desculpas. Acontece que no assédio moral esses

comentários ferinos são acompanhados pela repetição de vexames, de humilhações, sem que haja qualquer esforço no sentido de tornar o fenômeno menos destruidor.

Quando uma pessoa pratica o assédio moral contra outra pessoa no ambiente de trabalho, aquele que está sendo assediado acaba pedindo demissão ou mudança de setor por achar que está cometendo algo errado, quando, na verdade, está sendo uma vítima de tal conduta praticada pelo assediador.

2. Legislação aplicada ao assédio moral

O assédio moral como explicado anteriormente é a conduta que expõe determinados indivíduos a situações de humilhação, constrangimento, de maneira sistemática e reiterada.

Muito embora a conduta do assédio moral já tenha sido reconhecida no Brasil, não existe legislação no âmbito federal que trate especificamente do assédio moral, mas, existem projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional versando sobre a matéria. Existem também legislações estaduais e municipais específicas que tratam sobre o assédio moral.

2.1. Legislação

A Constituição Federal traz no artigo 1º, inciso III, um dos fundamentos da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana. Mesmo que no âmbito federal não exista legislação específica que verse sobre a conduta do assédio moral, a Constituição Federal trouxe o fundamento da dignidade da pessoa humana.

Alexandre de Moraes (2004, p. 52) conceitua a dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Como podemos observar, Alexandre de Moraes ao mencionar o princípio da dignidade da pessoa humana coloca-o como um valor moral e espiritual, trazendo como pretensão o respeito das demais pessoas, devendo todo estatuto jurídico assegurar essa dignidade a todas essas pessoas.

A dignidade da pessoa humana na ordem jurídica se faz capaz de encontrar o próprio sentido, consagrando como um verdadeiro princípio a orientar diversos ramos no direito, como, por exemplo, o assédio moral.

O princípio da dignidade da pessoa humana desencadeia diversos outros princípios elencados na Constituição Federal, tendo por objetivo garantir que o homem possa viver em dignidade, sendo respeitado pelos demais em sociedade, e mesmo dentro da Administração Pública a violação desses direitos acontece por meio da prática do assédio moral.

Podemos dizer que a relevância do assédio moral no âmbito da Administração Pública se faz bastante clara, diante de uma contaminação do ambiente de trabalho perante aqueles que prestam o serviço público. O assédio moral afeta diretamente todas as pessoas que trabalham naquele ambiente onde foi cometida tal prática. Muito importante destacar, quando o assédio moral é cometido diante dos demais colegas no ambiente de trabalho, a dignidade da pessoa humana será diretamente afetada.

Embora exista a ausência de leis federais que tipificam o assédio moral, podemos colocar o princípio da dignidade da pessoa humana como uma das formas de fundamentação nas decisões dos Tribunais como forma de erradicar e prevenir a prática do assédio moral, enquanto não são aprovadas leis federais versando sobre o tema.³

Existem também projetos de lei no âmbito federal que tipificam o assédio moral. O Projeto de Lei 4.742/2001 acrescenta o artigo 136-A ao Código Penal, instituindo o crime de assédio moral no trabalho, com pena de detenção de um a dois anos.

Outro Projeto de Lei é o 4.591/2001, que dispõe sobre a aplicação de penalidades à prática de assédio moral por parte dos servidores públicos da União, acrescentando na Lei 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Público) o artigo 117-A, com a seguinte redação:

³ AZEREDO, Amanda Helena Guedes, RENAULT, Luiz Otávio Linhares. *O princípio da dignidade da pessoa humana como base para diminuição do assédio moral nas relações de emprego*. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_79/amanda_azeredo_luiz_otavio_Renault.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2014.

Art. 117-A É proibido aos servidores públicos praticarem assédio moral contra seus subordinados, estando estes sujeitos às seguintes penalidades disciplinares:

I - Advertência;

II - Suspensão;

III - Destituição de cargo em comissão;

IV - Destituição de função comissionada;

V - Demissão.

Importante mencionar a notícia publicada no *sítio* do Senado Federal em 16/01/2014, dizendo que o assédio moral poderá ser enquadrado como ato de improbidade administrativa. Ocorre que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania poderá aprovar em decisão terminativa, o projeto de Lei (PLS 121/2009) do senador Inácio Arruda (PCdoB-CE) que criminaliza a prática de assédio moral na administração pública. Acontece que o texto substitutivo da PLS 121/2009 elaborado pelo senador Pedro Taques (PDT-MT), acrescenta à Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) o assédio moral como nova hipótese de conduta contrária aos princípios da Administração Pública.

Destarte, nenhum dos projetos de lei supramencionados foram sancionados, prevalecendo a aplicação de legislação correlata pela inexistência dessas leis.

Já no âmbito estadual e municipal existem diversas leis que tratam sobre o assédio moral, embora existam tais legislações, as mesmas possuem eficácia somente aos servidores públicos do local em que a lei fora sancionada.

A primeira lei no âmbito municipal contra o assédio moral foi a Lei nº 1163/2000, de Iracemápolis, município do estado de São Paulo. Posteriormente sobrevieram outras leis municipais que versam sobre o assédio moral, como nos municípios de Guarulhos, Cascavel, Jaboticabal, Sirolândia, Natal, Americana, Campinas, São Gabriel do Oeste e Porto Alegre.

Em âmbito estadual, existem diversos estados que criaram leis tratando sobre o assédio moral, e a Lei 3.921/2002 do Estado do Rio de Janeiro veda qualquer comportamento que identifique o assédio moral em qualquer repartição pública do estado, conceituando o que é o assédio moral, conforme explícito nos artigos 1º e 2º:

Artigo 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 desses ou sujeitando-o a condições de trabalho humilhantes e degradantes.

Artigo 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.

Desta forma, toda a legislação brasileira existente, seja em âmbito estadual ou municipal, que verse sobre o assédio moral, conceitua de modo explícito o assédio em face do serviço público, como forma de erradicar e prevenir tal prática diante da Administração Pública.

Contudo, mesmo com a falta de legislação específica no âmbito federal que tipifique o assédio moral, no ordenamento jurídico brasileiro existem legislações correlatas que versam sobre tal prática no âmbito da Administração Pública.

A nossa Magna Carta versa sobre princípios fundamentais de toda e qualquer pessoa que esteja em território brasileiro, dentre esses princípios está o da dignidade da pessoa humana, mencionado anteriormente, previsto no artigo 1º, inciso III, da referida Constituição.

Outra lei que também costuma ser usada para erradicar e tentar prevenir os casos de assédio moral na Administração Pública é o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, tipificado na Lei 8.112/1990 trazendo condutas proibitivas aos servidores e, caso tais condutas forem cometidas, prevê penalidades.

Lílian Ramos Batalha (2009, p. 20) diz que embora a Lei 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União) não aborde de forma clara a questão do assédio moral, indica alguns caminhos, podendo a conduta do assediador ser enquadrada no Regime Jurídico Único porque afronta o dever de moralidade da Administração, constituindo incontinência de conduta.

É sabido que um dos princípios norteadores da Administração pública é o da moralidade e Alexandre de Moraes (2004, p. 315) menciona que pelo princípio da moralidade administrativa, não basta ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos da

razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui a partir da Constituição de 1988, que deve reger toda a administração pública.

Dessa forma, a moralidade administrativa não será somente o estrito cumprimento das leis na Administração Pública, mas o respeito dos princípios éticos, da razoabilidade e justiça. Com isso, o respeito ao princípio da moralidade se encontra entrelaçado com o objetivo de coibir a conduta do assédio moral dentro da Administração Pública.

Levando em conta que o princípio da moralidade deve ser respeitado, uma vez que há consonância desse princípio com a ética e a justiça, nada mais sensato que o Regime Jurídico dos Servidores Públicos (Lei 8.112/90) prever sanções contra aqueles que afrontam a moralidade administrativa.

Ocorre que o artigo 117 da Lei 8.112/90 traz as condutas proibitivas ao servidor, verificando o inciso XV diz ser proibido ao servidor proceder de forma desidiosa, ficando claro que se o assédio moral for praticado dentro da Administração Pública Federal, a conduta praticada aplica-se como forma desidiosa.

Outra forma de consubstanciar o assédio moral será no abuso de poder, conforme explica Batalha (2009, p. 25):

O assédio moral é consubstanciado no abuso de poder contra o qual é dever do servidor representar – art. 116, VII da Lei 8.112/90 - , tratando este Título do Dever do Servidor, somando-se a este dispositivo o inciso IV do mesmo artigo, que autoriza descumprir ordens manifestadamente ilegais. No abuso de poder a discricionariedade passa a ser usada como moeda de opressão, cerceando-se direito dos administrados em nome do interesse, muitas vezes, escuso, ilícito e sombrio da Administração.

Para as condutas proibitivas do servidor, previstas na Lei 8.112/90 que são aplicadas subsidiariamente à conduta do assédio moral, são previstas penalidades no artigo 127 da lei supracitada, podendo ocorrer uma advertência, suspensão e até demissão do cargo público, sendo que tais penalidades deverão ser consideradas pela natureza e a gravidade da infração.

Importante salientar, que as penalidades aplicadas aos servidores que cometem tal infração deverão ser apuradas por um Processo Administrativo Disciplinar (PAD), sendo que após tal apuração, será aplicada a penalidade que melhor se adequar aquela conduta.

Outra lei que se enquadra na erradicação e prevenção do assédio moral é a Lei de Improbidade Administrativa, especialmente no artigo 11 que diz:

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 [...].

Ocorre que o artigo supramencionado quando diz qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e etc., pode-se chegar a conclusão de que essas condutas que constituem atos de improbidade administrativa por se encaixarem nas condutas do assédio moral.

Dessa forma, aquele que viola o tratamento imparcial na Administração Pública, ou seja, tratar de forma diferente e vexatória, humilhando e degradando o assediado, comete o assédio moral, constituindo um ato de improbidade administrativa.

O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa menciona a respeito dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração. Diante dessa afirmação, não se pode olvidar que o assédio moral, quando praticado, afeta também o princípio da moralidade, uma vez que o assediador pouco se atenta ao tratar de forma vexatória e degradante o assediado.

Mister faz-se ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça em recente decisão do Recurso Especial 1286466 RS, tendo por relatora a Ministra Eliana Calmon, menciona que a prática de assédio moral no serviço público enquadra-se na conduta prevista no artigo 11 da Lei 8.429/992 (Lei de Improbidade Administrativa). Este caso será analisado adiante.

Diante disso, a Lei de Improbidade Administrativa tem sido reconhecida como fundamentação das decisões judiciais para a prática do assédio moral na administração pública.

Outra legislação usada de forma correlata para erradicar e prevenir o assédio moral é o Decreto 1.171/1994 (Código de Ética dos Servidores Públicos do Executivo Federal), que serve como base para análise da conduta e comportamento inadequado do servidor.

Acontece que o Código de Ética dos Servidores Públicos traz no Capítulo I, Seção I, as regras deontológicas e, nessas regras, diz quais condutas e comportamentos os servidores devem seguir. Muito importante salientar que nos incisos I e II dessas regras, tratam sobre a ética em que o servidor deve observar ao se comportar na administração pública ou fora dela, enquanto estiver a serviço da administração, como exposto:

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

II - O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e § 4º, da Constituição Federal. (grifo nosso)

Destaca-se que no inciso II diz que o servidor público jamais poderá desprezar elemento ético de sua conduta, ou seja, a ética dentro do serviço público se torna essencial quando verificada a conduta de um servidor.

Como dito anteriormente, o assédio moral incide contra os princípios éticos e morais. Sendo assim, o servidor que comete o assédio moral estará infringindo os princípios éticos e morais previstos no Código de Ética dos Servidores Públicos.

Diante disso, o Código de Ética pode ser usado como legislação para erradicar e prevenir o assédio moral, uma vez que a conduta do assédio vai contra os princípios éticos e morais do servidor público.

3. Assédio moral no âmbito da Administração Pública

O assédio moral no âmbito da Administração Pública tem sido considerado um problema de bastante relevância, uma vez que a conduta do assédio moral pode trazer danos irreversíveis naquele ambiente de trabalho, não só para o assediado como para os demais colaboradores que vivem em um ambiente com o clima tenso.

Como dito anteriormente, não existem leis que versam sobre o assédio moral no âmbito federal, mas existem legislações correlatas que são usadas como forma de erradicar e prevenir tal conduta na Administração Pública.

Importante também mencionar que os Tribunais já concederam indenizações pelos danos gerados pelo assédio moral na administração pública aplicando diversas leis para coibir tal prática no serviço público.

Analisando as decisões dos Tribunais nos casos de assédio moral, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul reconheceu o assédio moral praticado contra uma servidora

pública estadual como ato de improbidade administrativa, prevista no artigo 11 da Lei 8.429/1994:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDOTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido. (STJ 1286466 , Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/09/2013, T2 - SEGUNDA TURMA) (grifo nosso)

Trata-se de um caso do ex-prefeito municipal que se valeu de sua função para obrigar uma servidora pública municipal a ficar de castigo na sala de reuniões da prefeitura, conduta praticada como forma de vingança contra a servidora pública. Tal vingança se deu por conta da servidora ter informado ao Ministério Público que a prefeitura teria uma dívida, tendo-a ameaçado de coloca-la em disponibilidade e ter concedido sem solicitação, férias de 30 dias.

Ocorre que o juízo de primeira instância, reconheceu a ilegalidade da conduta daquele prefeito há época dos fatos, aplicando a Lei 8.429/1994 (Lei de Improbidade Administrativa) como forma de sanção contra o assédio moral praticado contra a servidora pública. Acontece que em grau de Apelação, a sentença foi reformada, retirando a condenação do réu.

O Ministério Público, não conformado com a decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul interpôs Recurso Especial no Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu a ilegalidade da conduta, reconhecendo o assédio moral e o enquadramento no artigo 11 da Lei 8.429/1994.

Podemos observar que, neste caso, mesmo não sendo um caso em âmbito federal, os tribunais reconhecem o assédio moral como uma conduta que viola a moralidade administrativa e se enquadra na Lei de Improbidade Administrativa.

Como não existe uma lei que trate especificamente do assédio moral no Rio Grande do Sul, assim como em âmbito federal, o STJ entendeu que a legislação correlata que foi mencionada no tópico anterior, se aplica aos casos de assédio moral.

No caso mencionado, poderia ter sido aplicado violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que a servidora ficara de castigo dentro da prefeitura, simplesmente por um ato de vingança do prefeito há época, ou seja, como o princípio da dignidade da pessoa humana está expresso na Constituição Federal, a violação desse princípio seria diretamente uma violação a nossa Lei Maior.

O Tribunal de Justiça do Paraná, também reconheceu o assédio moral em face de uma servidora pública de Pato Branco, em que foi remanejada diversas vezes dentro da Administração Pública Municipal, sendo na maioria das vezes colocada em uma função diversa daquela a qual prestou concurso. Por tantas mudanças sem consentimento da servidora, a mesma acabou adquirindo depressão por ser remanejada ao exercício de funções totalmente incompatíveis com sua formação.

No julgamento da Apelação 35.2011.8.16.0131, o Tribunal de Justiça do Paraná menciona:

Nesse contexto, não se pode acolher a alegação do apelante segundo a qual a doença da apelada teria surgido independentemente do trabalho prestado, restando devidamente configurado pelos elementos constantes dos autos o nexo de causalidade entre os males que acometeram a autora e o proceder da municipalidade. Embora a terminologia “assédio moral no trabalho” seja relativamente moderna, sua prática é tão remota quanto o próprio trabalho. Trata-se de conduta abominável que infelizmente tem surgido com certa frequência no serviço público, muitas vezes, motivada por retaliação política, e face de opiniões ou atitudes manifestadas pelo servidor. [...]

O assédio moral compromete o equilíbrio mental e físico da vítima, abala sua auto-estima, promove a sensação de inutilidade e incompetência e a inferioriza perante os pares, criando um ambiente propício para que o trabalhador desista do emprego. Para o caso em exame, o assédio moral reside na conduta abusiva do administrador público que expôs a servidora a constrangimentos, submetendo-a a repetidas transferências em curto espaço de tempo, em desprezo total a sua qualificação profissional, atribuindo-lhe funções muito aquém de suas qualificações. Esta conduta enseja o pagamento de indenização a título de danos morais, nos termos dos artigos 1º, III e 5º, V e X da Constituição Federal. (grifo nosso)

Destarte, é sabido que o Tribunal de Justiça do Paraná ao julgar esse Recurso Apelação reconheceu o assédio moral em face da servidora e condenou o Município de Pato Branco ao pagamento de danos morais por infringir a Constituição Federal, mais precisamente ao princípio da dignidade da pessoa humana previsto no artigo 1º, inciso III da Magna Carta.

Diante dos casos apresentados e das decisões dos Tribunais em face da conduta do assédio moral, a violação do princípio da dignidade da pessoa humana e da moralidade administrativa tem sido fundamentações basilares para o reconhecimento do assédio moral. Como mencionado nos tópicos anteriores, são condutas que tratam de forma vexatória, degradante e humilhante a pessoa que está sendo assediada.

Verifica-se, portanto, no caso concreto que a legislação correlata tem sido utilizada de forma eficaz contra a conduta do assédio moral, mesmo inexistindo legislação em âmbito federal e em alguns estados, legislação estadual que tratam de forma expressa sobre o assédio moral.

Considerações finais

Diante de todo o exposto, observa-se que a Administração Pública vem enfrentando o assédio moral com legislação correlata, diante da inexistência de legislação em âmbito federal que trate expressamente sobre o assédio moral.

De toda a legislação correlata usada pela Administração Pública, podemos concluir que a Constituição Federal que trata sobre a dignidade da pessoa humana traz o princípio basilar para toda uma fundamentação no momento de motivar tais condutas praticadas na administração pública.

Destaca-se que a Lei 8.794/1994 (Lei de Improbidade Administrativa) também tem sido outra norma que tem motivado as decisões contra o assédio moral no serviço público, existindo julgados dos Tribunais que colocam a conduta do assédio moral como improbidade administrativa por violar a moralidade administrativa.

Outro ponto importante a se concluir é que existem projetos de lei tramitando no Congresso Nacional para que o assédio moral seja tipificado como conduta proibitiva no Código Penal, no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos e enquadrar o assédio moral como improbidade administrativa na Lei que versa sobre a improbidade.

Desta forma, conclui-se que a Administração Pública usa de legislação correlata e do princípio da dignidade da pessoa humana para enfrentar a conduta do assédio moral no serviço público, como forma de erradicar e prevenir tal prática.

Referências

BATALHA, Lílian Ramos. *Assédio moral em face do servidor público*. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

BRADASCHIA, Carisa Almeida. *Assédio moral no trabalho: A sistematização dos estudos sobre um campo em construção*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2231/50849.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 1.171/1994 (Código de Ética Profissional do Servidor Público)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1171.htm>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. *Lei 8.112/1990 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. *Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Tocantins. *Assédio Moral: a microviolência do cotidiano. Uma cartilha voltada para o serviço público*. Disponível em: <<http://www.prto.mpf.gov.br/pub/geral/assediom.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

CANDIDO, Helena. *Assédio moral acidente laboral*. São Paulo: LTr, 2011.

DOLORES, Hadassa; FERREIRA, Bonilha. *Assédio moral nas relações de trabalho*. Campinas: Russel Editores, 2004.

FONSECA, Ana Luisa Guimarães. *Assédio moral nas relações de trabalho*. Disponível em: <www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/download/18465/9896>. Acesso em: 21 mai. 2014.

HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio moral: a violência perversa no cotidiano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HIRIGOYEN, Marie-France. *Mal estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAIS, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.

Páginas eletrônicas consultadas:

<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/>

<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25005459/conflito-de-jurisdicao-cj-10761854-pr-1076185-4-acordao-tjpr/inteiro-teor-25005460>

<http://www.assediomoral.org/spip.php?rubrique3>

<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/01/16/assedio-moral-podera-ser-enquadrado-como-ato-de-improbidade-administrativa>

<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24200959/recurso-especial-resp-1286466-rs-2011-0058560-5-stj/inteiro-teor-24200960>

<http://www.conjur.com.br/2013-nov-11/stj-assedio-moral-servico-publico-considerado-ato-improbidade>

Artigo submetido à *Virtù: Direito e Humanismo*, recebido em 16 de junho de 2015. Aprovado em 17 de setembro de 2017. A construção argumentativa, a adequada utilização do referencial bibliográfico, as opiniões e as conclusões são de responsabilidade da autora.