

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: aplicabilidade e efetividade do Projeto de Lei nº 8.178/14**MORAL HARASSMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION: applicability and effectiveness Bill of law no. 8.178 / 14****Ana Paula Biage Barboza¹****Antônia Maria da Silva²****RESUMO**

O trabalho tratará do assédio moral laboral na Administração Pública, através da possibilidade de aplicabilidade e efetividade do Projeto de Lei nº 8.178/14, que tramita em regime de urgência, e busca a alteração do artigo 11, da Lei nº 8429/92, para configurar o assédio moral como conduta impropria e violadora de princípios constitucionais. O projeto supracitado é produto de um julgamento em 2013, pela 2ª turma do STJ, que reconheceu o assédio moral como ato de improbidade administrativa. Ademais, será tratado e enfatizado como essa conduta violadora da dignidade humana, pode contrariar, frontalmente, os princípios constitucionais, a Segurança Jurídica, o Estado Democrático de Direito, além de que custar muito aos cofres públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Assédio Moral; Improbidade Administrativa; Projeto de Lei nº 8.178/14.

ABSTRACT

The work will deal with labor harassment in the Public Administration, through the possibility of applicability and effectiveness of Bill No. 8.178 / 14, which is processed

¹Graduanda em Direito pela Faculdade Serra do Carmo, Licenciada em Língua e Literatura Portuguesa e Brasileira pela ULBRA-1998, Servidora Pública do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, desde 2005. Email: paulabiage@yahoo.com.br

²Mestre em Direito Agrário pela UFG -2013, Especialista em Direito Tributário pela Unisul – 2009, Especialista em Direito Notarial e Registral pela Cândido Mendes – 2017, Auditora Federal de Controle Externo do TCU desde 2004, Professora de Direito Tributário da Faculdade Serra do Carmo e Professora da IFTO desde 2014. Email: antonia.m.s@hotmail.com

under an emergency regime, and seeks the amendment of article 11, of Law 8429/92, to Moral harassment as an improper conduct and violating constitutional principles. The aforementioned project is the result of a trial in 2013 by the STJ's 2nd class, which recognized bullying as an act of administrative impropriety. In addition, it will be treated and emphasized as this conduct that violates human dignity, can directly contradict the constitutional principles, the Legal Security, the Democratic State of Law, and also cost the public coffers a lot.

KEYWORDS: Moral Harassment; Administrative dishonesty; Bill of Law nº 8.178 / 14.

1. INTRODUÇÃO

O assédio moral não é assunto exclusivamente moderno, pois desde os primórdios do relacionamento entre seres humanos, nota-se sua paulatina propagação na sociedade, causando incomensurável sofrimento aos trabalhadores.

Diante disso, o “assédio moral” é assunto amplamente discutido na esfera jurídica. Todavia, ainda que exaustivamente exposto, este se faz inesgotável na medida em que não se encontra uma forma de prevenir essa prática, em suas diversas faces, principalmente, na Administração Pública.

Vale dizer que o assédio moral inserido na Administração Pública é tema de total vitalidade, uma vez que, constitucionalmente, o agente público tem prerrogativas que devem ser observadas como: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência. Ademais, uma conduta assediadora abusiva e exacerbada configura-se como abuso de poder, parcialidade, enfim, viola a Segurança Jurídica, sua motivação precípua que é o Interesse Público e, por fim, o Estado Democrático de Direito.

Essas condutas abusivas têm se multiplicado ou pela impunidade, ou pela ausência de dispositivo legal que seja mais eficaz, ou pela dificuldade em efetivar a punição. Assim aqueles que integram a Administração Pública encontram dificuldades, tanto no âmbito jurídico (penal, administrativo, cível) diante das peculiaridades inerentes aos seus estatutos, quanto na forma de lidar com o problema em si.

Tendo em vista que a vítima de assédio moral é violada em várias esferas: a jurídica, emocional, física, social e outras. Então, o que fazer quando se é vítima do assédio moral? Qual o posicionamento dos tribunais? Como trabalhar — do ponto de vista jurídico — a questão?

2. ASSÉDIO MORAL

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

O que neste momento denomina-se de assédio moral é também conhecido, em outros lugares, como *mobbing* - Itália, Alemanha e Escandinávia, *harcèlement moral* - França, *acoso moral* - Espanha, *ijime* (ostracismo social) — no Japão e no Brasil assédio moral (Silva e Silva, 2015, p. 92).

Hirigoyen aborda que o termo *mobbing* vem do verbo inglês *to mob*, cuja a tradução é maltratar, atacar, perseguir, sitiar. Já o substantivo *mob* significa multidão, turba. Não se deve esquecer que inglês *Mob*, com letra maiúscula, significa máfia. A origem do termo mostra claramente que se trata de um fenômeno de grupo (2015, p. 77).

Para Heins Leymann, que introduziu o termo *mobbing*, conceitua o termo como manobras hostis, frequentes e repetidas no local de trabalho, visando sistematicamente a mesma pessoa. Segundo ele, o *mobbing* provém de um conflito que degenera. É uma forma particularmente grave de estresse psicossocial (*apud* Hirigoyen, 2015, p. 77).

Soboll enfatiza que *mobbing* é desenvolvido a partir de uma situação comunicativa hostil, em que um ou mais indivíduos coage uma pessoa de tal forma que esta é levada a uma posição de fraqueza psicológica. É uma forma severa de assédio dentro das organizações ou formas, particularmente, graves de estresse psicossocial. Pode ser percebido através de manobras hostis, frequentes e repetitivas no local de trabalho, visando sistematicamente as mesmas pessoas (SOBOLL, 2008, p. 30).

Nos países nórdicos (Suécia, Dinamarca e Finlândia), na Suíça e Alemanha, o termo continua a prevalecer.

Outro conceito, paralelo ao termo supracitado, é o *bullying*, que vem do inglês, *to bully*, que significa com desumanidade, com grosseria, e *bully* é uma pessoa grosseira que ataca os mais fracos.

Para Hirigoyen, o termo, inicialmente, não dizia respeito ao mundo do trabalho. Falava-se em *bullying* para descrever essencialmente, as humilhações, os vexames ou as ameaças que certas crianças ou grupos de crianças infligem a outras. Depois o termo estendeu às agressões observadas no exército, nas atividades esportivas, na vida familiar, e no mundo do trabalho (2015, p. 79).

Continua a autora, o termo *bullying* é mais amplo que o conceito de *mobbing*, pois inclui tanto agressões psicológicas como físicas. São condutas que podem ser configuradas *bullying*: chacotas, isolamento, condutas abusivas de conotação sexual, agressões físicas, grosserias, desumanidade, humilhações, vexames, ameaças, intimidações. Outro fato que diferencia o *bullying* do *mobbing* é que são sempre casos de violência individual e não grupal (2015, p. 79).

A OIT, na terceira edição do Relatório *Violence At Work*, apresenta a diferenciação entre os termos para especificar a agressão realizada por um indivíduo – *bullying*, ou por um grupo – *mobbing* (apud SOBOLL, p. 28).

Posteriormente, mais precisamente com Marie – Fance Hirigoyen, o termo assédio moral começa a ser difundido, avaliando-o como mais adequado que *mobbing*, pois o termo assédio representa melhor os pequenos ataques ocultos e insidiosos tanto de um indivíduo como de um grupo, contra uma ou várias pessoas, típicos dessas situações.

O assédio moral é um fenômeno social, a despeito das diferenças culturais, a rigor, refere-se aos atentados contra a dignidade humana, ocorridos de forma intermitente, que podem manifestar-se na família, na escola ou no trabalho. Entretanto, para este estudo vai se ater na área trabalhista, mais especificamente do Servidor Público.

Para a pioneira no tema, Hirigoyen, a palavra assédio moral, de forma ampla, é qualquer conduta que indica as agressões de dimensão física e psicológica e que viola a dignidade e integridade da pessoa humana:

[...] o assédio moral no trabalho é definido como qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho. (HIRIGOYEN, 2009, p. 17)

No mesmo sentido a autora Leda Maria Messias da Silva esclarece que:

Assediar significa estorvar, perseguir, hostilizar, importunar, molestar. O adjetivo “moral” situa essa forma de assédio como algo relacionado à ética e oposto, em princípio, às moléstias físicas, adquirindo o significado de causação de sentimentos humilhantes, aviltantes e degradantes no sujeito assediado. O adjetivo “moral” serve ainda para diferenciar, que só terá lugar naquelas hipóteses em que a conduta do assediador gere em sua vítima um sentimento profundo de estresse, depressão ou trauma que requeiram tratamento psiquiátrico (SILVA, 2013, p. 21).

A autora resume que o assédio moral é uma conduta que molesta o indivíduo causando-lhe sentimentos profundos e humilhantes como: estresse, depressão ou trauma. Continua a autora, ratificando que essa conduta transpassa a esfera da tranquilidade e sossego do ameaçado, atingindo-lhe o direito fundamental da integridade moral e existência do indivíduo. A autora, também, enfatiza que o assediador é habitual e por menor que sejam as atuações, a continuidade é com o objetivo de humilhar, desprezar e tornar a pessoa vil:

- a) Uma lesão à dignidade pessoal ou integridade moral do indivíduo assediado (bem jurídico protegido). O assédio moral é muito mais do que uma mera perturbação da tranquilidade ou do sossego, ele constitui uma forma de atentado à integridade moral da pessoa humana. [...]
- b) Um elemento objetivo, qual seja, o comportamento hostil do assediador, caracterizado por sua habitualidade e aptidão para humilhar a vítima assediada. Nesse sentido, insta salientar que os comportamentos constitutivos de assédio geralmente consistem em uma série de atuações hostis que, consideradas de forma isolada, poderiam parecer insignificantes, mas cuja repetição é justamente o que gera efeitos perniciosos.
- c) Um elemento subjetivo, que genericamente deve ser entendido como o propósito de subjugar a vontade da vítima com a finalidade específica de humilhá-la, desprezá-la e aviltá-la (2013, p. 23-24)

Para Zanetti, para se caracterizar o assédio moral deve ficar demonstrado a imprescindibilidade da presença de algumas condições, não estando presentes estas condições não haverá assédio moral. São as condições que devem estar presentes para caracterização do assédio moral: a realização ou não de ato abusivo ou hostil - ação ou omissão de atos abusivos e hostis, a repetição - pelo menos uma

vez por semana³, podendo ser do mesmo ou diferenciados atos ou omissões, a frequência, a duração, a intenção na realização das práticas hostis, são vistas de forma objetiva, a influência de aspectos culturais, o objetivo do assediador, e por fim a saúde do assediado ser atingida, tudo durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções (2004, p. 28-29).

Segundo a mesma perspectiva, Freitas, Heloani e Barreto ratificam Zanetti:

O assédio moral se trata de uma conduta abusiva, intencional, frequente e repetida que visa, além de diminuir, humilhar, vexar, constranger, desqualificar e demolir psicologicamente um indivíduo ou grupo, degradando suas condições de trabalho, chegando mesmo a atingir sua dignidade, além de comprometer sua integridade pessoal e profissional (2008, p. 37).

Sinteticamente, o assédio moral é configurado pela intenção de uma ou mais pessoas praticarem, por ação, ou deixarem de praticar, por omissão, de forma reiterada ou sistemática, atos abusivos ou hostis, de forma expressa ou não, contra uma ou mais pessoas, no ambiente de trabalho, durante a jornada de trabalhador e no exercício de suas funções, principalmente por superiores hierárquicos, após, colegas ou mesmo por colegas e superiores hierárquicos e clientes, durante certo período de tempo e com certa frequência, os quais venham atingir a saúde do trabalhador, após o responsável ter sido comunicado a parar com eles e não ter parado.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (2004), teríamos a prática de assédio quando uma pessoa se comporta com a intenção de rebaixar o outro, mediante meios vingativos, cruéis, maliciosos ou humilhantes. Esses atos podem estar dirigidos contra uma pessoa ou contra um grupo de trabalhadores. Trata-se de uma prática em que as críticas são repetitivas, visando desqualificá-lo e

³ *Apud* Zanetti “Estudos foram realizados por Heiz Leymann (...) não deixam dúvidas, segundo dados estatísticos, que o assédio deve ter frequência de pelos menos uma vez por semana. Se não houver esta frequência média, não será o que a nível internacional se considerada assédio e sim uma nova teoria que de alguém a qual precisa ser reconhecida mundialmente, como é o assédio! Como se trata de dado estatístico parece que pode haver exceções, pois algumas pessoas podem sofrer os atos ou omissões com mais frequência e outras com menos, o que se chegará a uma média de uma vez por semana” (ZANETTI, 2004, p. 31).

menosprezá-lo, isolando-os do contato com o grupo e difundindo falsas informações a respeito das pessoas. O assédio moral não é, somente, conduta da vida civil das pessoas, indubitavelmente, é muito comum na seara laboral, em decorrência dessa especificidade é assunto de várias decisões, de conferência, de doutrinas e projetos de lei.

2.2 ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Paralelamente à busca da eficiente gestão da Administração Pública, almejada por reformistas da época, meados de 1995, acreditando que a eficiência funcional estava estritamente relacionada com a eficiência administrativa, surgem os primeiros casos de assédio moral que vão intensificando e causando danos cada vez mais ao Poder Público.

O discurso adotado por Bresser Pereira (1995), ministro responsável para tratar única e exclusivamente desse tema, foi de que a reforma também deveria ocorrer com a intenção de melhor eficiência e qualidade do serviço prestado pelo Estado.

Um dos frutos desse plano foi a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que inseriu o princípio da eficiência aos princípios constitucionais da Administração Pública, art. 37, *caput*, e a avaliação periódica de desempenho como causa do servidor público perder o cargo, art. 41, § 1º, inciso III. Alterações essas que podem ter contribuído para o abuso e autoritarismo de certos Agentes Públicos superiores.

José Antônio Peres Gediél e Lawrence Estivalet de Mello numa conclusão de um artigo intitulado Estatuto Jurídico do Trabalho, formas de Regulação e Assédio Moral, ligam a busca pela eficiência ao aumento das humilhações e abusos de poder que podem ser configurados como assédio moral:

Nesse contexto, a busca pela “eficiência” do Estado é diretamente ligada ao aumento do poder disciplinar do administrador público. O maior poder de mando, para intensificar o rendimento da força de trabalho, não pode prescindir de situações de abuso de poder, com respectivas práticas de humilhação e assédio. Pode-se afirmar, portanto, que o neoliberalismo nega a subordinação para intensificá-la (GEDIÉL e MELLO, 2004, p. 125).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, enfatizando o princípio da boa administração, entende ser o princípio da eficiência caminho para atendimento da boa administração, sendo aquele mera decorrência da lei (e não da execução de serviços), e esta o fim almejado, através da execução dos serviços, e por meio do cumprimento da lei:

O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superado, tratado, de há muito tempo, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”. Este último significa, como resultado das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças a escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como a forma mais idônea para tanto”. (MELLO, 2009, p. 122)

Diante de tais fatos e da perseguição ao objetivo da boa administração, o Poder Público começa a deturbar o peso da ineficiência e acarretar um nível de tensão no trabalho, cobrar demasiadamente, com índices de satisfação, e informação céleres, ocasionando um enorme desgaste físico e mental, com sérios quadros de doenças e aposentadorias precoces.

Além de que, os interesses de eficiência da Administração Pública devem ser eminentemente coletivos, ou seja, seus atos necessariamente deverão ter reflexos a todos, quer pelo princípio da igualdade, quer pela impessoalidade, quer pelo da eficiência. Quando a cobrança começa a se dedicar somente a alguns, surge a possibilidade do assédio moral laboral organizacional.

Ademais, para ALKIMIN (2007, p. 144), a violência nas relações de trabalho atinge, em cheio, a personalidade e dignidade da pessoa humana do trabalho, pondo em risco a segurança, a saúde, o bem-estar e a vida do trabalhador, além de representar uma mazela para o empreendimento, pois será responsável pelo afastamento do trabalhador, além de representar uma mazela para o empreendimento, pois será responsável pelo afastamento do trabalhador, desmotivação, absenteísmo, baixa produtividade ou rotatividade, representando prejuízo financeiro para empregador.

Nesse sentido, o assédio moral ao invés de levar a eficiência, inversamente pode levar à baixa produtividade no serviço público, absenteísmo (ausências

habituais, atrasos, descompromisso com as atividades desempenhadas, entre outros) falta de motivação e de concentração, que aumentam as falhas no desempenho das atividades e caminham na contramão do princípio da eficiência, assegurado constitucionalmente.

Outra repercussão também digna de ênfase, que atinge frontalmente a Administração Pública é a responsabilidade pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, venham a causar a terceiros, conforme art. 37, § 6º, CF.

Uma boa diretriz empresarial contra o assédio moral no trabalho contribui para evitar ações judiciais e reduzir os custos potenciais com o aumento do absenteísmo, alta rotatividade de mão de obra, elevados índices de enfermidades e baixa produtividade. Isso para não falar do tempo desperdiçado em lidar com as alegações de assédio (PRATA, 2008, p. 409).

Segundo Chiavenato "o clima organizacional é favorável quando proporciona satisfação das necessidades pessoais dos participantes, produzindo elevação do moral interno. É desfavorável quando proporciona frustração daquelas necessidades" (1994, p. 53).

A obra de Hádassa Dolores Bonilha Ferreira nos ensina que:

A doutrina jurídica que tem sido construída a respeito do assédio moral tem salientado a obrigação do empregador em prover aos seus empregados um ambiente de trabalho sadio, com condições físicas e psicológicas ideais para o desenvolvimento das atividades laborais. As consequências de más condições de trabalho, tanto físicas como mentais, já foram discutidas. Todavia, vale ressaltar o comentário de Segadas Viana, para quem a fadiga consistia em possível consequência dessas más condições de trabalho (...) (FERREIRA, 2004, p. 96).

Então mesmo conhecendo as consequências, o empregador que não desenvolve um ambiente de trabalho saudável, deve suportar o ônus da baixa eficiência cobrada.

No setor público o assédio moral pode durar anos, pois, em princípio, as pessoas são protegidas e não podem ser demitidas, a não ser devido a uma falta muito grave. Por essa razão, os métodos de assédio são, neste caso, mais perniciosos e produzem resultados deletérios sobre a sua saúde, bem como sobre a personalidade das vítimas. Como o setor público está voltando para o bem público,

dentro de um esquema social, os abusos que lá ocorrem parecem chamar muito mais atenção. Nota-se geralmente que o assédio moral não relacionado à produtividade, mas às disputas de poder. Neste caso não pode livrar as pessoas da responsabilidade, incriminando o lucro ligado ao capitalismo e à globalização, só podendo atrelar o assédio a uma dimensão psicológica fundamental, a inveja e a cobiça que levam os indivíduos a controlar o outro e a querer tirá-lo do caminho. (HIRIGOYEN, 2015, p. 124 -127)

Exemplos são as geladeiras, continua Hirigoyen, “colocar na geladeira” corresponde a uma forma de assédio no vazio. A pessoa é rejeitada porque não se adapta mais ao cargo, mas ao mesmo tempo não existe nada de específico contra ela, ou por que devido a um conflito com a hierarquia, torna-se claro que ela não é mais adequada para o espírito da organização. É preferível pagar-lhes um salário até que ele vá embora mesmo e que não trabalhe mais, contanto que não crie atritos. Mesmo que se trata de uma “geladeira” bem-remunerada, a ferida na autoestima é drástica. Junto com o trabalho perde-se a identidade, pois a identidade depende muito do que se faz. As pessoas têm vergonha de ser “encostadas”, porque isso subentende que perderam os méritos e se tornaram incompetentes (2015, p.128-129).

Quaisquer que sejam as razões que tenham provocado o seu infortúnio, o servidor sempre é vítima de uma desumanidade administrativa. A Administração Pública não é uma pessoa, não tem compaixão, mesmo que o servidor tenha cometido falta grave, o tratamento humilhante a que pode ser submetido é completamente desproporcional. No setor público quando uma pessoa é atípica, incômoda, a tendência é rotularem como doente mental, e deve ser afastado do grupo (HIRIGOYEN, 2015, p. 133).

O serviço público, de acordo com Vacchiano, tem uma particularidade que faz que o assédio seja visto de forma mais grave: a estabilidade do assediador. Muito embora o assédio moral não esteja expressamente previsto na Consolidação das Leis Trabalhista – CLT, ele é encarado pela doutrina e jurisprudência como falta grave, capaz de justificar a perda de estabilidade no emprego (2007, *on line*).

2.3 PRINCÍPIOS VIOLADOS COM ASSÉDIO MORAL

O assédio moral, apesar de sua ausência em legislação pátria, é uma conduta que viola alguns dos muitos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, expondo esses à situação degradante, e ferindo a garantia estabelecida pelo Texto Constitucional.

Poucas doutrinas tratam dessa violação, mas por se tratar de tema bem discutido, recentemente, pode-se enumerar como princípios constitucionais violados: a dignidade humana (art. 1º, inciso III, da CF), a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência. É o que afirma Zanetti:

Ainda que não exista nenhuma legislação federal específica sobre o assunto, a proteção contra o assédio não está desprotegida, assim os princípios gerais do direito, como o da proteção a dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, a doutrina e a jurisprudência são utilizados nesta proteção, ou seja, o trabalhador não fica sem proteção.

Outras normas constitucionais também servem como fundamento legal, assim podemos citar os artigos 7º, inciso XXII, 170, inciso VI e 225, *caput*, os quais obrigam o empregador a garantir um meio ambiente de trabalho seguro e sadio, livre de fenômenos maléficos que causem danos à saúde física e/ou psíquica do trabalhador, como é o caso do assédio moral, sob pena de ser responsabilizado (ZANETTI, 2004, p. 22).

2.3.1 Princípio da dignidade da pessoa humana

A Dignidade da Pessoa Humana está presente em todos os ramos do nosso ordenamento jurídico pátrio, e ainda, Tratados Internacionais do qual o Brasil é signatário.

No direito do trabalho não seria diferente, conforme afirma Alice Monteiro de Barros: “A dignidade humana é um valor superior que deverá presidir as relações humanas, entre as quais, as relações jurídico-trabalhistas” (1997, p.185/186).

O artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal, estabelece que o trabalho é um dos direitos fundamentais sociais do homem, então, sem sombra de dúvidas é imprescindível para a garantia da dignidade da pessoa humana.

O art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 considera a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Qualquer atitude ou conduta que desrespeite o mencionado dispositivo estará contrariando a Constituição.

Ademais, o caput do art. 5º do Texto Constitucional assegura a todos os cidadãos a inviolabilidade do direito à vida e à segurança. No inciso X, deste mesmo artigo, a Constituição afirma a inviolabilidade da vida privada e da honra e imagem das pessoas. O art. 6º inscreve a saúde dentre os direitos sociais. No inciso XXII do art. 7º, o texto constitucional estabelece o direito do trabalhador à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de norma de saúde, higiene e segurança. Por fim, o art. 196 da Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado. Assim qualquer violação a esses direitos fundamentais é uma violação a dignidade humana.

O assédio moral viola, flagrantemente, o direito à vida e à segurança, à honra, à saúde, à higiene e segurança do trabalho, à integridade física e psíquica da pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho.

A condição do trabalhador é naturalmente vulnerável sempre que aquele que lhe dá ordens ultrapassa as fronteiras inerentes ao poder diretivo do empregador e invade o espaço pessoal, a autoestima, a dignidade daquele que deve cumprir ordens. (FONSECA, 2015, p. 32)

Ademais o reconhecimento dos direitos de personalidade na relação de emprego tem, como consequência, a limitação ao exercício do poder de direção do empregador e a limitação ao princípio da autonomia de vontade, devendo organizar o trabalho e destinar ordens de serviços que atendem à devida consideração à dignidade do trabalhador, e, conseqüentemente aos seus direitos de personalidade (ALKIMIN, 2008).

De fato, o superior ou preposto detém poderes de direção, fiscalização e disciplinamento em relação àqueles que lhes prestam serviços. Entretanto, tais poderes não são absolutos, e nem ilimitados, eles encontram limites no direito à dignidade dos trabalhadores, bem como da saúde no trabalho, não podendo expor o

empregado ao desgaste psíquico decorrente de reiterados constrangimentos ou humilhações que acabam por afetar sua saúde física e mental.

2.3.2 Dos Princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência

O art.37, caput, da Constituição da Federal e legislações ordinárias enumera os princípios norteadores da atuação administrativa brasileira: legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

Conforme Fazzio Júnior (2008, p. 6), os princípios constitucionais da Administração devem ser compreendidos imbricados, de forma que cada um funciona como elemento constitutivo do outro. Assim, a agressão à moralidade administrativa implica na legalidade, dado que no cotejo entre motivos e a finalidade do ato se aloja na lei. A eficiência, sem a moralidade, não é eficiência administrativa, mas simples objetivo técnico-instrumental. A moralidade não se basta sem a impessoalidade, dado que qualquer estipulação moralmente válida pressupõe a isonomia dos destinatários da norma. A garantia da legalidade dos atos administrativos não prescinde da publicidade, que tem o efeito de torná-los obrigatórios. E assim por diante, numa infinita sobreposição de fatores sob variadas articulações .

Assim, o assédio moral organizacional viola a legalidade, pois são condutas abusivas que extrapolam os limites da atuação administrativa (em conformidade com a norma), viola também, a impessoalidade, que estritamente relacionada com a igualdade entre os administrados e servidores, moralidade, atuação ética dos agentes da administração, e a eficiência que a execução perfeita dos serviços.

Já que aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei (DI PIETRO, 2014, p. 68). E que o princípio da impessoalidade estaria relacionado com a atuação com vistas a não prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas (DI PIETRO, 2014, p. 69), estando entrelaçado com o princípio da igualdade, o qual impõe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica

(MEIRELLES, 2010, p. 94). E ainda, 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, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2014, p. 81), o problema do assédio moral no serviço público tem se revelado de crescente importância, na medida que essa conduta ofende diretamente aos fundamentos constitucionais e do Estado Democrático de Direito.

2.4 CUSTOS DO ASSÉDIO MORAL

No Brasil, a médica do trabalho e mestre em Psicologia Social pela PUC, Margarida Barreto (2000, p. 266) realizou uma pesquisa com 2072 trabalhadores chegando à conclusão de que 870 deles sofreram casos de humilhação no trabalho, considerado um número extremamente alto. Este estudo tem como objetivo evidenciar algumas causas e consequências do assédio moral nas organizações, bem como fazer interligações entre a repercussão em algumas áreas relacionadas aos sexos.

Sintomas	Mulheres	Homens
Crises de choro	100	-
Dores generalizadas	80	80
Palpitações, tremores	80	40
Sentimento de inutilidade	72	40
Insônia ou sonolência excessiva	69,6	63,6
Depressão	60	70
Diminuição da libido	60	15
Sede de vingança	50	100
Aumento da pressão arterial	40	51,6
Dor de cabeça	40	33,2
Distúrbios digestivos	40	15
Tonturas	22,3	3,2
Ideia de suicídio	16,2	100
Falta de apetite	13,6	2,1
Falta de ar	10	30
Passa a beber	5	63
Tentativa de suicídio	-	18,3

Fonte: BARRETO, M. *Uma jornada de humilhações*. São Paulo: Fapesp; PUC, 2000.

Pode-se perceber que as mulheres são mais acometidas com doenças na área psíquica, e os homens são mais acometidos com sintomas físicos e de suicídio.

Entretanto, as consequências do assédio moral não restringe a esfera pessoa do assediado, verifica-se que o assédio moral produz seus efeitos sobre toda a sociedade, pois, uma vez que a vítima seja acometida de sequelas fisiológicas que a afastem do trabalho, em razão do assédio moral, pode se tornar um encargo para o Estado em razão do seu tratamento de saúde ou porque gozará de benefícios previdenciários (ALKIMIN, 2007).

Então, pode se perceber que o assédio moral, além de causar dano à integridade psíquica do trabalhador, vai acarretar consequências jurídicas para todos e também para a sociedade como um todo, uma vez que a prática assediadora repercute no ambiente de trabalho e também na previdência. Assim, o empregador e ou agentes públicos devem evitá-lo através da adoção de medidas necessárias para garantir um meio ambiente do trabalho sadio, de modo a assegurar a dignidade dos trabalhadores e seus direitos de personalidade.

Pode-se enfatizar que o assédio tem, também, como repercussão jurídica o direito à indenização por danos morais. Yussef Said Cahali(1998, p. 20), por sua vez, preleciona que a privação ou diminuição daqueles bens que têm um valor precípuo na vida do homem e que são a paz, a tranquilidade de espírito, a liberdade individual, a integridade física, a honra e os demais sagrados afetos, classificando-se desse modo, em dano que afeta a parte social do patrimônio moral (honra, reputação, etc.) é dano que molesta a parte afetiva do patrimônio moral (dor, tristeza, saudade, etc.), dano moral que provoca direta ou indiretamente dano patrimonial (cicatriz deformante, etc.) e dano moral puro (dor, tristeza, etc.)

Por fim, a Administração Pública é responsável pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, venham a causar a terceiros, art. 37, §6º, CF: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”.

Assim, diante dos fatos de assédio moral, a sociedade sofrerá com o prejuízo econômico, da inatividade do servidor durante o período de afastamento, e ainda, poderá sofrer o prejuízo dos danos morais.

2.5 ASSÉDIO MORAL E A LEI Nº 8429/92

O assédio moral embora não faça parte, expressamente, do direito legislativo brasileiro, tem sido admitido pelo Judiciário pátrio, que muitas vezes tem recorrido a interpretações analógicas e principiológicas para identificá-lo e afastá-lo no âmbito da Administração Pública.

Um dos mais importantes dados dessa construção analógica e principiológica é a conexão estabelecida, pela jurisprudência, entre o assédio moral e a conduta disposta no Art. 11 da Lei n.º 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa. Esse artigo define como conduta impropria os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Diante de tal problemática, surge uma proposta de alteração da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, através do Projeto de Lei nº 8.178/14, com o objetivo de fazer constar de maneira expressa a vedação à prática do assédio moral na Administração Pública, conduta que, segundo dados da OIT atinge cerca de 42% dos brasileiros.

A alteração positiva é produto da interpretação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do Recurso Especial nº 1.286.466, em setembro de 2013, onde o assédio moral foi enquadrado como ato de improbidade administrativa. Foi assim que o STJ entendeu que a Lei nº 8.429, também deve abarcar a vedação do assédio moral, por se tratar de improbidade administrativa:

Ademais se a Lei nº 8.429/1992 visa coibir, punir e/ou afastar da atividade pública todos os agentes que demonstrem pouco apreço pelos princípios constitucionais, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida, não há dúvida quanto ao enquadramento de comportamentos que atentam contra a dignidade de alguém, causando-lhe prejuízo.

Diante do assunto, um estudo mais aprofundado sobre o tema é de suma importância para a evolução do pensamento jurídico, trazendo benefícios para a sociedade de uma forma concreta, onde o cumprimento dos direitos fundamentais seja preservado.

Conforme o acima exposto, o ambiente de trabalho da administração pública deve indubitavelmente corresponder a um mínimo existencial, onde as relações de trabalho sejam salutares, sendo observados, por sua vez, parâmetros sociais, nos quais o respeito e a urbanidade sejam os norteadores de qualquer intervenção que precise ser feita dentro da esfera pública, sob pena do Poder Público não se fazer cumprir o mínimo do interesse público.

2.6 DIALOGANDO COM A JURISPRUDÊNCIA

No julgamento do Recurso Especial 1.286.466/RS, o colegiado reconheceu que o assédio moral como ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, caput, da lei nº 8.429/92.

O supra referido Recurso Especial trata-se de uma Ação Civil Pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, proposta pelo Ministério Público Estadual em decorrência de atos praticados pelo ex-prefeito da cidade de Canguçu/RS que teria perseguido a servidora Célis Terezinha Bitencourt Madrid que denunciou a existência de dívida do município com o Fundo de Aposentadoria dos Servidores Públicos. Como houve prova inequívoca da perseguição, facilitando a configuração do assédio moral com afronta aos princípios reguladores da atuação de administração pública, pode-se destacar no referido julgamento, este excerto:

A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública todos os agentes que demonstrem pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. A partir dessas premissas, não tenho dúvida de que comportamentos como o presente, enquadram-se em 'atos atentatórios aos princípios da administração pública', pois 'violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições', em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à

impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.
(RESP n.º 1.286.466- RS.2011/0058560-5)

Essa decisão foi uma prática inovadora ao direito, que propiciou a proposta legislativa de nº 8.178/14, ademais é uma prática habitual de alguns agentes públicos brasileiros que utilizam a máquina pública para satisfazer interesses pessoais, prática violadora da moral pública, do interesse público, da Segurança Jurídica e do Estado Democrático de Direito.

2.7 APLICABILIDADE E EFETIVIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 8.178/14

O projeto de lei em comento trata-se de uma proposta de alteração legislativa do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, acrescentando o inciso X, pois o IX, já fora acrescentado, passando a configurar a conduta de assédio como improbidade administrativa.

O Relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania propôs também que a divisão do inciso em alíneas para configurar condutas tidas como assediadoras, deveria dar lugar a norma geral, para que o aplicador da lei não se veja tolhido no seu mister. Passando a seguinte redação:

Art. 1º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

Art. 11. (...)

X – 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 (Parecer da CCJC).

Diante da situação, uma vez regulamentando dispositivo que configura a conduta assediadora como improbidade administrativa, com certeza diminuirá essa prática abusiva, exemplo claro é o que Mendonça em uma Convenção Coletiva de Trabalho apresentou: “Um exemplo que deu certo na companhia Volkswagen na Alemanha, que possui normas *anti-mobbing* desde o ano de 1996, o que acarretou

na redução para 1% das condutas perversas, gerando, destarte, uma poupança de 50 milhões de dólares por ano, desde então” (MENDONÇA, 2001, p. 154).

Trata-se de um caminho pedagógico para solucionar o problema, uma vez que existe norma para punir o agente público que violar a lei, só resta a aplicabilidade e fiscalização do dispositivo legal.

Segundo Faria um dos mecanismos de controle da prática de assédio moral é o Controle Coercitivo, ou seja, aquele que é configurado através de sanções físicas, psicológicas, sociais e culturais, de forma a controlar, bloquear, ou punir manifestações espontâneas (FARIA, 2004, p. 59-60).

Portanto, o projeto de Lei em comento é uma forma controle coercitivo e que poderá lograr êxito na diminuição dos números de assédio moral organizacional.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um primeiro plano, entende-se pelo “assédio moral na administração pública” como um fenômeno jurídico, onde a atuação e o desprezo excessivos e cruéis de agentes públicos superiores violam a dignidade da pessoa humana de seu subordinado. Deste modo o poder do agressor é diretamente proporcional à humilhação deflagrada à vítima.

O outro fato, é não omitir que a prática assediadora não se limita aos campos do direito, transpõe os ramos da medicina, psicologia e sociologia. Não é somente uma conduta a ser vedada, é uma prática que viola o texto maior, desestabilizando o Estado Democrático de Direito, a Segurança Jurídica e por fim, a dignidade da pessoa humana.

O Assédio Moral na Administração Pública, apesar de ser uma prática milenar de “poder”, hodiernamente, é tratado como patologia social. Primeiramente, por ser reconhecido como crime, e recentemente, em um projeto de lei que tramita em regime de urgência, como improbidade administrativa.

De início, cabe ressaltar que ao agente público é dada a prerrogativa de fazer cumprir a lei, atuando de forma isonômica, moral e eficiente. Deve-se enfatizar que não se trata de uma faculdade conferida ao superior hierárquico, é uma

obrigação, que em casos omissivos ou comissivos exacerbados, sujeitará o agente aos rigores legais. Assim, qualquer conduta que desvie desses princípios é abusiva e deve ser punida, em nome da Segurança Jurídica e do Estado Democrático de Direito.

Diante da situação, é imprescindível um estudo teórico mais aprofundado sobre o tema e uma pesquisa em campo sobre a prática reiterada desse abuso, haja vista que há pouca discussão doutrinária e jurídica, acabando por negligenciar a obrigação garantidora de preceitos constitucionais basilares da dignidade humana.

Além disso, a arduidade na identificação desse abuso na órbita da Administração Pública é constante, e, às vezes, impossível, fatos que contribuem para contínua prática delitiva e inaplicabilidade da punição.

O projeto de Lei 8.178/14 é uma atrevida proposta legal, por tentar um outro meio mais pedagógico para punição, tendo em vista que a área criminal não se tornou tão efetiva.

Esse projeto de lei não se limita a tipificar a conduta abusiva assediadora como uma prática imoral, improba que muitas das vezes coloca o poder público e o interesse público como réu em ações de indenizações; vai além, coloca o agente público numa situação de ver seu poder hierárquico acabar em nome de uma conduta que o afasta de sua atuação na Administração Pública.

Já que o indiciamento por crime não foi tão efetivo, pois a conduta criminal, dificilmente, fora imputada a esses agentes, as consequências de um processo de improbidade administrativa podem ser bem mais lesivas, tendo em vista, que legislações especiais eleitorais e de reponsabilidades fiscais têm o poder de afastar qualquer agente público superior de seu reinado e autoritarismo.

REFERÊNCIAS

ALKIMIN, Maria Aparecida. **Assédio moral na relação de emprego**. Curitiba: Juruá, 2008.

_____. **A violência na Relação de Trabalho e a Proteção à Personalidade do Trabalhador**. Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais Área de

Concentração em Direito do Trabalhador. PUC, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7736/1/Maria%20Aparecida%20Alkimin.pdf>. Acesso em maio de 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

BARRETO, Margarida. Uma Jornada de Humilhações. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, 2000.

BARROS, Alice Monteiro de. **Proteção à intimidade do empregado**. São Paulo: LTr, 1997, p. 185/186.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em abril de 2017.

_____. **Lei nº 8.429, de 03 de dezembro de 2014. Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.286.466- RS**. (2011/0058560-5). Enquadramento de conduta de assédio moral praticada por servidor público como improbidade administrativa. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Odilon Almeida Mesko. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 03 de Setembro de 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201100585605> Acesso em: 25 fevereiro de 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. (1997). **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.

CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral**, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, São Paulo: 2ª edição, 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projetos de leis e outras proposições. **Projeto de Lei n.º 8.178/14**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1327348&filename=PRL+1+CTASP+%3D%3E+PL+8178/2014>. Acesso em: 30 abril de 2017.

CHIAVENATO, I. **Gerenciando Pessoas**. São Paulo: Makron Books, 3. Ed, 1994.

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

FERREIRA, Hádassa Dolores Bonilha. **Assédio Moral nas Relações de Trabalho**. Campinas: Russell Editores, 2004.

FARIA, José Henrique de. **Mecanismos de Controle e Práticas De Assédio Moral**, p. 53-72. *In*: Estado, Poder e Assédio: Relações de Trabalho na Administração Pública. José Antônio Peres Gediel, Eduardo Faria Silva, Fernanda Zanin, Lawrence Estivalet de Mello (Organizadores). — Curitiba: Kairós Edições, 2015.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. **Assédio Moral Organizacional: O Poder Diretivo pode adoecer e causar feridas**, p. 31-51. *In*: Estado, Poder e Assédio: Relações de Trabalho na Administração Pública. José Antônio Peres Gediel, Eduardo Faria Silva, Fernanda Zanin, Lawrence Estivalet de Mello (Organizadores). — Curitiba: Kairós Edições, 2015.

FREITAS, M. E; HELOANI, J. R. ; BARRETO, M. **Assédio moral no trabalho**. São Paulo: Cengage, 2008.

GEDIEL E MELLO, José Antônio Peres e Lawrence Estivalet de. **O estatuto Jurídico do Trabalho, Formas de Regulação e Assédio Moral**, p. 93 -126. *In*: Estado, Poder e Assédio: Relações de Trabalho na Administração Pública. José Antônio Peres Gediel, Eduardo Faria Silva, Fernanda Zanin, Lawrence Estivalet de Mello (Organizadores). — Curitiba: Kairós Edições, 2015.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. 8. ed. Trad. Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. 352 p.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Atos de Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDONÇA, Martha Halfeld Furtado de. **O assédio moral no direito do trabalho**. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 27, n. 103, jul./set. 2001.

PRATA, Marcelo Rodrigues. **Anatomia do assédio moral no trabalho: uma abordagem transdisciplinar**. São Paulo: LTr, 2008. 590 p.

SILVA, Leda Maria Messias da. **Assédio moral na administração pública um livro em prol desta praga Assédio moral interpessoal e organizacional no Direito do Trabalho**. São Paulo: LTR, 2015.

SOBOLL, Lis Andrea. **Assédio Moral Organizacional: Uma análise da organização do Trabalho**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

VACCHIANO, Inácio. **O assédio moral no serviço público**. Disponível em: <http://www.assediomoral.org/IMG/pdf/monografia_assedio_moral_inacio_vacchiano_1_.pdf>. Acessado em: nov. 2016.

ZANETTI, Robson. **Assédio Moral no Trabalho**. E book. Disponível no link: <http://www.conteudojuridico.com.br/livro-digital,e-book-assedio-moral-no-trabalho,22743.html>, 2004. Acessado em 15 de abril de 2017.