

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
CÂMPUS DE ERECHIM  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO**

**ANDERSON CARLOS SASSI**

**ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ATO  
CONFIGURADOR DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**ERECHIM - RS**

**2020**

**ANDERSON CARLOS SASSI**

**ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ATO  
CONFIGURADOR DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**Trabalho de conclusão de curso  
apresentado como requisito parcial à  
obtenção de grau de bacharel em  
Direito, Departamento das Ciências  
Sociais Aplicadas da Universidade  
Regional Integrada do Alto Uruguai e  
das Missões - Câmpus de Erechim.**

**Orientador: Prof. Esp. Evandro Luis  
Dezordi**

**ERECHIM - RS**

**2020**

**ANDERSON CARLOS SASSI**

**ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ATO  
CONFIGURADOR DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**Trabalho de conclusão de curso  
apresentado como requisito parcial à  
obtenção de grau de bacharel em  
Direito, Departamento das Ciências  
Sociais Aplicadas da Universidade  
Regional Integrada do Alto Uruguai e  
das Missões - Câmpus de Erechim.**

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Esp. Evandro Luis Dezordi  
URI – Câmpus de Erechim

---

Prof. Mestre Luis Mário Silveira Spinelli  
URI – Câmpus de Erechim

---

Prof. Mestre Rafael Sottili Testa  
URI – Câmpus de Erechim

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradeço a Deus e a meus pais pela vida.

Agradeço ao meu orientador, Professor Evandro Luis Dezordi, pelos ensinamentos transmitidos, bem como aos demais professores do curso.

Agradeço aos colegas de curso, às amizades feitas ao longo dessa trajetória.

Dedico essa monografia a todos que contribuíram para a realização desse objetivo e me apoiaram nos momentos difíceis durante a graduação.

Findamos uma jornada para, agora, iniciarmos outra. Que Deus proteja a todos nesse caminho e me dê forças para trilhar essa nova etapa.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso objetiva verificar a caracterização do assédio moral no serviço público como ato de improbidade administrativa. A partir dessa premissa, aborda-se a evolução histórica da valorização do trabalho humano como condição de dignidade. Nesse contexto, expõe-se o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Analisam-se as condutas que caracterizam o assédio moral no serviço público, as quais atentam contra os direitos próprios da pessoa humana, trazendo, como exemplo, a violação do princípio da dignidade nas relações de trabalho. Em seguida, é abordada a legislação aplicável no que tange ao assédio moral, ressaltando-se que o assédio moral também é deliberado pela legislação trabalhista. Examinam-se as condutas do agente assediador, as consequências do assédio moral e a possibilidade de indenização por danos morais e materiais decorrentes de tal situação, bem como quem deve ser responsabilizado, nos termos da legislação trabalhista. Na sequência, pondera-se sobre a Lei de Improbidade Administrativa, definindo seus sujeitos, atos de improbidade e sanções cabíveis para, posteriormente, correlacionar os assuntos. Por fim, debate-se sobre como a conduta do assédio moral no serviço público pode configurar ato de improbidade administrativa. Para tanto, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, por meio de pesquisa em livros, artigos e jurisprudência; o método de abordagem indutivo e o método de procedimento analítico-descritivo.

**Palavras-chave:** Assédio Moral. Improbidade Administrativa. Administração Pública.

## **ABSTRACT**

This course conclusion paper aims to verify the characterization of moral harassment in public service as an act of administrative improbity. From this premise, the historical evolution of the valorization of human work as a condition of dignity is approached. In this context, the principle of the dignity of the human person is exposed as one of the foundations of the Democratic Rule of Law. The behaviors that characterize bullying in the public service are analyzed, which violate the rights of the human person, bringing, as an example, the violation of the principle of dignity in labor relations. Then, the applicable legislation regarding moral harassment is addressed, emphasizing that moral harassment is also deliberated by labor legislation. The conduct of the harassing agent, the consequences of moral harassment and the possibility of indemnity for moral and material damages resulting from such a situation are examined, as well as who should be held responsible, under the terms of the labor legislation. In the sequence, the Administrative Improbity Law is considered, defining its subjects, acts of improbity and appropriate sanctions to, later, correlate the subjects. Finally, there is debate about how the conduct of bullying in the public service can constitute an act of administrative improbity. For that, it was used the bibliographic research technique, through research in books, articles and jurisprudence; the method of inductive approach and the method of analytical-descriptive procedure.

**Keywords:** Moral Harassment. Administrative Dishonesty. Public Administration.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>07</b> |
| <b>2 ASSÉDIO MORAL</b> .....   | <b>09</b> |
| 2.1 Conceito de assédio moral no trabalho e condutas que caracterizam assédio moral .....                        | <b>09</b> |
| 2.2 Legislação aplicável .....   | <b>11</b> |
| 2.3 Assédio moral no serviço público .....   | <b>13</b> |
| <b>3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....  | <b>17</b> |
| 3.1 Direito positivo .....   | <b>17</b> |
| 3.2 Sujeito passivo .....  | <b>18</b> |
| 3.3 Sujeito ativo .....  | <b>20</b> |
| 3.4 Espécies de atos de improbidade.....   | <b>22</b> |
| 3.4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito .....                               | <b>23</b> |
| 3.4.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário .....                                     | <b>23</b> |
| 3.4.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública .....         | <b>24</b> |
| 3.4.4 Sanções cabíveis .....   | <b>24</b> |
| 3.5 Prescrição .....   | <b>25</b> |
| 3.6 Necessidade ou não de dolo e responsabilidade civil do agente público ..                                     | <b>26</b> |
| <b>4 ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONDOTA CARACTERIZADORA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> ..... | <b>28</b> |
| 4.1 Infringência ao princípio da moralidade administrativa .....   | <b>29</b> |
| 4.2 Infringência ao princípio da impessoalidade .....  | <b>31</b> |
| 4.3 Jurisprudência aplicável .....   | <b>32</b> |
| 4.4 Projeto de Lei n.º 8.178/14 .....  | <b>35</b> |
| <b>5 CONCLUSÃO</b> .....   | <b>36</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | <b>38</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Os incisos III e IV do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 tratam dos fundamentos da República Federativa do Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, quais sejam, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho.

Tais fundamentos se apoiam na noção de dignidade humana, como valor indispensável para o cidadão, devendo ser respeitados perante a sociedade e amparados pelo Poder Judiciário e sua legislação.

A efetivação da dignidade da pessoa humana se dá com a garantia, por parte do Estado, dos direitos da personalidade. Em face disso, reconhece-se que esses atributos merecem tutela por parte do ordenamento jurídico. A pessoa humana é o centro desse ordenamento e, portanto, digna de proteção em casos de debilidade.

O direito ao trabalho também deve ser mencionado. Ele é entendido como forma de dignificar a existência humana e sua valorização diante da sociedade. Por essa razão, deve-se assegurar condição digna para o seu exercício. As relações entre os sujeitos, no trabalho, não devem respaldar em uma condição humilhante no ambiente, assim como as relações de hierarquia não devem se sobrepor aos direitos fundamentais do trabalhador. A dinâmica do trabalho deve ocorrer por meio da boa-fé, repelindo o assédio moral.

A Lei n.º 8.429/92, que dispõem sobre os atos de improbidade administrativa, elenca, em seu artigo 11, um rol das condutas atentatórias aos princípios constitucionais. Todavia, é reconhecido pela doutrina como exemplificativo, deixando em aberto para a aplicação de condutas expressas em outras legislações, dentre elas, o assédio moral.

Em vista disso, esse trabalho de conclusão de curso tem como objetivo estudar o assédio moral no serviço público, a fim de verificar seu enquadramento na Lei n.º 8.429/92, configurando-o como um ato de improbidade administrativa.

Para esse fim, em um primeiro momento, traz-se a definição de assédio moral no serviço público, identificando seus agentes e sua conduta, bem como almejando demonstrar como fere o Estado Democrático de Direito. Por meio do levantamento da legislação específica e trabalhista, discorre-se sobre a conduta de improbidade administrativa, os seus agentes e os atos de improbidade administrativa.

Nesse contexto, o segundo capítulo expõe o conceito, as espécies e os sujeitos dos atos de Improbidade Administrativa.

Por fim, o terceiro capítulo demonstra o assédio moral como conduta que caracteriza ato de improbidade administrativa, apresentando a jurisprudência correspondente ao tema. Em especial, por meio das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. Aborda-se, ainda, o projeto de Lei n.º 8.178/14, o qual visa a acrescentar o assédio moral na Lei de Improbidade Administrativa.

Justifica-se essa pesquisa pela sua relevância social e acadêmica. O assédio moral é uma conduta rechaçada pelo ordenamento jurídico brasileiro. A sua ocorrência, no âmbito da Administração Pública, deve ser objeto de questionamento quanto à caracterização como ato de improbidade administrativa. Logo, é relevante socialmente, por ter impacto em toda a sociedade, e academicamente, por possibilitar a compreensão dos efeitos no âmbito do Direito Administrativo e Constitucional.

Para realização desse trabalho de conclusão de curso, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, com amparo em doutrina, artigos e jurisprudência, o método de abordagem indutivo e o método de procedimento analítico-descritivo.

A motivação para o estudo do assédio moral na administração pública, surgiu a partir do fato de que, sou servidor público da Prefeitura Municipal de Barão de Cotegipe, por ter contato com a área da administração pública, podemos muitas vezes presenciar atos de assédio moral contra os servidores públicos, além de perseguições políticas. Neste sentido, como temos a violação dos direitos básicos da constituição, necessitamos de uma legislação específica para o tema, para coibir assim, os atos de assédio moral.

## 2 ASSÉDIO MORAL

O assédio moral ocorre nas mais diversas formas e nas mais diferentes esferas. No âmbito do trabalho, pode incidir tanto no serviço público quanto no privado. São variados os estímulos capazes de desencadear essa prática, como o fator da hierarquia e dos pequenos desentendimentos que desencadeiam sentimento de vingança e, por conseguinte, o ato do assédio em si.

### 2.1 Conceito de assédio moral no trabalho e condutas que caracterizam assédio moral

Para conceituar o assédio moral no trabalho, deve-se adentrar a história da sociedade, na organização laboral pós-industrial.

A história e o direito do trabalho estão repletos de narrativas de abusos e assédios, conforme expõe Marcia Kazenoh Bruginski (2013):

A palavra trabalho originário do termo latim *tripalium* que se tratava de instrumento de tortura utilizado em animais, já nos demonstra que o trabalho tem uma origem histórica envolvida com algo ruim, visto como algo doloroso. Durante a revolução industrial, as práticas abusivas se davam pelas jornadas de trabalho extenuantes, sem folgas e sem descanso, também por meio do abuso de mão de obra infantil e feminina para aumentar a produção e os lucros, além do ambiente insalubre, das perseguições psicológicas e da exclusão dos trabalhadores em relação aos demais membros do grupo de trabalho, assim os trabalhadores desde o princípio das relações lutam por melhores condições de trabalho. Remontam da época da escravidão os abusos e maus tratos físicos que de qualquer forma atingiam o psicológico e feriam a dignidade, as formas de assediar moralmente se alteraram com o tempo, porém apesar de ganhar novo nome, assédio moral, seguem ocorrendo e os efeitos sobre o trabalhador ainda é o mesmo, depressão, angustia, rejeição, posterior a isso, doenças físicas relacionadas com os sentimentos de dignidade ferida, por isso, por se tratar de um assunto extremamente prejudicial ao trabalhador é que se deve estudar sobre ele e exigir que se desenvolvam leis para combater o assédio, além de apoio psicológico para a vítima (BRUGINSKI, 2013, p.29, grifo do autor).

O próprio termo, trabalho, tem origem de um instrumento de tortura. Os períodos da revolução industrial e da escravidão demonstram o contexto negativo em que o trabalho se desenvolveu.

Nessa conjuntura, o assédio moral se fez presente ao longo do tempo, sendo definido por Guedes (2003):

O assédio moral compreende todos aqueles atos e comportamentos provindos do patrão, gerente ou superior hierárquico ou dos colegas, que traduzem uma atitude contínua e ostensiva perseguição que possa acarretar danos relevantes às condições físicas, psíquicas, morais e existenciais da vítima (GUEDES, 2003, p.52).

Por meio dessa definição, em conjunto com o conceito apresentado por Hirigoyen (2008), o assédio moral praticado no trabalho é tido como uma perseguição psicológica com o intuito de desestabilizar o empregado. É uma prática ilegal e considerada grave no âmbito trabalhista.

A vitimóloga Marie-france Hirigoyen foi quem iniciou os estudos das relações trabalhistas, considerando “[...] comportamentos, palavras, atos, gestos, ou escritas, bem como atos que posam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade psíquica de uma pessoa [...]” (HIRIGOYEN, 2008, p. 65).

Os danos decorrentes da prática do assédio são os mais diversos, afetando física e psicologicamente a parte passiva, sendo esse ato denominado de *mobbing*.

No contexto trabalhista o *mobbing* é todo ato ou gesto que parte de um patrão, direção de uma empresa, gerente ou superior que resulte em danos na condição física, psíquica, moral e existencial da vítima (FERREIRA, 2004, p.56).

O fenômeno não é recente na humanidade, pois existe desde o desenvolvimento da organização social. Porém, os estudos datam da década de oitenta, iniciados por médicos e jurídicos, como o psiquiatra alemão Heinz Leymann - pioneiro no assunto -, nomeando o ato de psicoterror. Olhares, xingamentos, indiferença, críticas ao trabalho executado, são atos que fazem com que a vítima se sinta acuada para exigir uma explicação de determinadas atitudes, inferiorizando o agredido (GUEDES, 2003).

Desse modo, o assédio moral, muitas vezes, tem o propósito de fazer o assediado se desligar do grupo de trabalho, provocando constrangimento, forçando a sua demissão. Nesse panorama, há três espécies de assédio moral no trabalho, como explanado por Ricardo Resende (2020):

**Assédio vertical descendente:** é o assédio moral “de cima para baixo”, ou seja, praticado por superior hierárquico. É especialmente grave porque constitui abuso de direito, consubstanciado no abuso do exercício do poder empregatício pelo empregador ou por seus prepostos. Em razão da subordinação hierárquica, os danos ao empregado são ainda maiores, pois este acaba tentando suportar a pressão com medo de perder o emprego;

**Assédio vertical ascendente:** é o assédio “de baixo para cima”, praticado geralmente por um grupo de empregados contra o superior hierárquico. É relativamente comum um grupo de empregados passar a implicar com o chefe, discriminando-o, por exemplo, por alguma característica física ou por sua opção sexual, o que configura assédio moral;

**Assédio horizontal:** é praticado entre colegas que possuem o mesmo *status* hierárquico, geralmente estimulados pela competição por resultados (RESENDE, 2020, p.38, grifo do autor).

No viés da legislação trabalhista, quem sofre as consequências do assédio moral no trabalho é o empregado e quem responde pelos danos morais é o empregador, considerando que este é civilmente responsável, conforme disposição do artigo 932 do Código Civil (BRASIL, 2002).

## 2.2 Legislação aplicável

Não há, atualmente, legislação específica para o ato de assédio moral na Administração Pública. No entanto, é possível verificar, pelos estudos feitos e pelo histórico do assunto, que se trata de um tema delicado e merecedor de uma legislação própria para inibir as ações contra o servidor público.

A dignidade da pessoa humana é assegurada por tratados internacionais, dos quais o Brasil faz parte. Além disso, está presente em grande proporção do ordenamento jurídico pátrio, em especial, no direito do trabalho.

Com o direito à dignidade, há o direito ao trabalho, sendo um imprescindível ao outro. Consoante a Constituição Federal, em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Logo, qualquer ação que fere esse direito atinge diretamente a própria Lei Maior.

Para a identificação do assédio moral em qualquer relação jurídica, inclusive na relação de trabalho, é possível fazer um amparo análogo na Lei n.º 13.185/15. Ela trata do Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*), importante instrumento normativo que, em seu artigo 1º, com efeito, considera que:

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 (BRASIL, 2015, grifo do autor).

Ademais, é de extrema importância para a temática o previsto no artigo 2º da referida Lei, o qual trata da caracterização do *bullying*:

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 (BRASIL, 2015, grifo do autor).

O artigo 3º da Lei n.º 13.185/15, por sua vez, dispõe sobre a classificação da intimidação sistemática, de acordo com as ações praticadas:

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 (BRASIL, 2015, grifo do autor).

Veja-se que a Lei n.º 13.185/15 possui caráter direcionado para o *bullying* no ambiente escolar. Porém, como é possível observar, sua abrangência é maior, atingindo outras esferas das relações humanas.

Como afirma Carlos Henrique Bezerra Leite (2019):

O bullying, a nosso sentir, implica grave lesão ao meio ambiente do trabalho, por comprometer a sadia qualidade de vida no ambiente laboral, sendo, portanto, responsabilidade do Estado, dos empregadores e dos trabalhadores, bem como de suas correspondentes organizações sindicais, prevenir e combater a sua prática de todas as formas possíveis (LEITE, 2019, p.65)

Compreende-se tal aplicação, na esfera do trabalho, pelo garantindo no artigo 4º da Lei n.º 13.185/15, em seu inciso I: “[...] prevenir e combater a prática da intimidação sistemática (*bullying*) em toda a sociedade” (BRASIL, 2015, grifo do autor).

Pode-se entrever, dessa forma, que o assédio e o *bullying*, possuem as mesmas características, sendo, por vezes, confundidos em sua essência. O *bullying* é considerado mais severo, enquanto o assédio, mais brando, razão pela qual é mais difícil de o caracterizar.

No âmbito penal, o assédio moral pode configurar infração, tipificado como crime de difamação, conforme o artigo 139 do Código Penal: “Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa” (BRASIL, 1940). A depender da ação praticada pelo agente, é possível enquadrar, ainda, como crime de lesão corporal e outros (BRASIL, 1940).

Nos termos do artigo 483 da Consolidação das Leis do Trabalho (BRASIL, 2017), “O empregado poderá considerar rescindido o contrato e pleitear a devida indenização quando: [...] b) for tratado pelo empregador ou por seus superiores hierárquicos com rigor excessivo; [...]”. Ao empregado, portanto, é facultado ajuizar ação trabalhista, requerendo a rescisão indireta do contrato de trabalho, com pedido de indenização pelo assédio.

Verifica-se, assim, que apesar de o assédio moral não possuir uma legislação específica, é passível de punição na legislação existente.

### **2.3 Assédio moral no serviço público**

É fundamental discutir sobre o assédio moral no contexto da Administração Pública, porquanto o servidor público tem atribuições, como legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. A conduta de assédio configura abuso de poder quando de forma descendente, bem como viola a segurança jurídica e o Estado Democrático de Direito.

Salienta-se que a carência de legislação específica possibilita a impunidade, pela dificuldade de punição e de comprovação dos atos praticados pelo infrator. As dificuldades de quem sofre o assédio e busca por justiça passa pelo âmbito administrativo, jurídico, civil e, possivelmente, penal (BARBOZA; SILVA, 2017).

Retomando a história da Administração Pública, a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 insere o princípio da eficiência aos princípios constitucionais da Administração Pública (artigo 37, *caput*), bem como acrescenta a avaliação periódica de desempenho como causa de perda de cargo do servidor (artigo 41, § 1º, inciso III) (BRASIL, 1998).

A busca pela eficiência pode ter contribuído para o autoritarismo e, conseqüentemente, para o aumento do assédio moral. Ao passo que outros autores consideram o princípio da eficiência como a base para a boa administração, e não para a execução de serviços com mais pressão, cobrança de melhores resultados. Isso apenas tem o resultado reverso, ou seja, baixa produtividade, desmotivação, problemas de saúde mental e física. Os objetivos da eficiência administrativa pública são de interesse coletivo, refletindo nos princípios da igualdade, da impessoalidade ou da eficiência (BARBOZA; SILVA, 2017).

O servidor público, por ter estabilidade garantida por lei, após ser submetido a três anos de exercício subsequente, estágio probatório e avaliação de desempenho, só perde o cargo nas hipóteses previstas no artigo 41 da Constituição Federal, nos §1º ao §4º:

Art.41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§1 O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§2 Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§3 Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§4 Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (BRASIL, 1988).

Garante-se, ao servidor público, o princípio constitucional da ampla defesa e contraditório. Quanto a esse princípio, como consta no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), é aplicável em qualquer tipo de processo que

envolva situações de litígio ou poder sancionatório do Estado sobre as pessoas físicas e jurídicas.

Quanto ao princípio do contraditório, Maria Sylvia Di Pietro (2014) diz:

O princípio do contraditório, que é inerente ao direito de defesa, é decorrente da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-se-lhe oportunidade de resposta (DI PIETRO, 2014, p.704).

Por esse motivo, tende-se a permanecer mais sob o efeito do assédio moral quando são suportados os tratos e não é exigido o afastamento do cargo. Em decorrência dessa peculiaridade e pelo fato de não haver previsão do assédio na Consolidação das Leis Trabalhistas, é encarado pela jurisprudência como uma falta grave, que pode até justificar a perda da estabilidade no emprego. O assédio moral viola o direito à vida, à segurança, à saúde e à integridade física psíquica da pessoa (VACCHIANO apud BARBOZA; SILVA, 2017).

No trabalho, como em muitas relações humanas, a hierarquia está presente. Entretanto, o abuso ou o poder que advêm dela resultam em situações que ultrapassam as relações de trabalho e afetam os trabalhadores em outros níveis (pessoal, psicológico e moral) (FONSECA, 2015).

Ricardo Tadeu Marques da Fonseca (2015), sobre o abuso de poder, configurando assédio moral:

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).

São princípios norteadores da Administração Pública, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência (BRASIL, 1988). Eles funcionam de forma conjunta, um como complemento do outro. Portanto, se agredida a moralidade, a legalidade também é atingida. A eficiência, por exemplo, sem a moralidade, não passa de um instrumento que pode servir para prejudicar o servidor da administração pública (FAZZIO JÚNIOR apud BARBOZA; SILVA, 2017).

No que diz respeito à legalidade:

A legalidade é o princípio capital para a configuração do regime jurídico administrativo, é específico do Estado de Direito, é aquele que qualifica e que lhe dá a identidade própria. O princípio da legalidade opõem-se a todas as formas de poder autoritário (MELLO, 2014, p.103-104).

Sobre o princípio da impessoalidade e os valores expressos juntamente com ele, Mello (2014) explana que:

No princípio da impessoalidade encontramos valores como a igualdade. Nele se traduz a ideia de que a Administração Pública tem que tratar todos sem discriminações benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários de facções ou grupos de qualquer espécie (MELLO, 2014, p.117).

De acordo com o princípio da moralidade, a Administração e seus agentes têm que atuar em conformidade com princípios éticos, destacando que os violar implica na violação do próprio Direito.

Maria Sylvia Di Pietro (2014) discorre sobre a relação do assédio moral com a legalidade e a violação da impessoalidade:

O assédio moral organizacional viola a legalidade, pois se trata de uma conduta abusiva que ultrapassa os limites da administração pública, também viola a impessoalidade que está relacionada com a igualdade entre administradores e servidores, também o princípio da impessoalidade está ligado com a atuação com vistas a não prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas [...] (DI PIETRO, 2014, p.69).

Para Meirelles (2010), sobre a conexão entre os princípios da legalidade e da impessoalidade, “[...] estando estes entrelaçados 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).

Quanto à violação do princípio da moralidade:

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 os fundamentos constitucionais e o Estado Democrático de Direito.

Após a análise dos conceitos de assédio moral e improbidade administrativa, o capítulo seguinte é dedicado a apurar se o assédio moral, no âmbito da Administração Pública, é uma conduta caracterizadora de Improbidade Administrativa.

### **3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A improbidade, do mesmo modo que o assédio moral, fere princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, como a moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Consiste na designação técnica para a conceituação de corrupção (FONSECA, 2008).

Neste capítulo teremos um embasamento para o entendimento do capítulo seguinte, que dedica-se ao entendimento do assédio moral como uma conduta que caracteriza improbidade administrativa, sendo assim, estudaremos aqui os atos de improbidade administrativa com foco principalmente no que diz respeito ao artigo 11 da Lei 8.429/92 que ocupa-se dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

#### **3.1 Direito positivo**

A improbidade administrativa é uma conduta praticada por agentes públicos, considerada inadequada. Ela causa dano à Administração Pública e está prevista na Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). A improbidade se manifesta de três formas: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (BRASIL, 1992).

Sobre o histórico do direito positivo da improbidade administrativa, o ato de improbidade foi introduzido no capítulo da Administração Pública da Constituição Federal de 1988. Antes dessa intervenção, já havia, no direito positivo brasileiro, sanções para atos que causassem prejuízo à Fazenda Pública e enriquecimento ao indiciado (DI PIETRO, 2014).

Em 1957, a Lei n.º 3164 (Lei Pitombo Godói–Ilha) possibilitava o sequestro de bens em desfavor de integrantes da Administração Direta e Autarquias (DI PIETRO, 2014).

Di Pietro (2014), com relação à evolução da Lei n.º 8.429/92, destaca:

Note-se que os atos de improbidade definidos na Lei n.º 8.429/92 são de amplitude muito maior do que as hipóteses de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições anteriores e disciplinadas pelas referidas leis.

Na Lei n° 8.429/92, o enriquecimento ilícito constitui apenas uma das hipóteses de atos de improbidade (art. 9°), ao lado dos atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e dos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art.11) (DI PIETRO, 2014, p. 904).

A improbidade administrativa, em sua conceituação mais bruta, traduz a ideia de má administração pública, de atos que atentam contra moral e ferem os demais princípios. Dessa forma, seu entendimento deve ir além dessa conceituação e considerar toda a conduta do sujeito.

### **3.2 Sujeito passivo**

A Lei de Improbidade é extensiva quanto à definição do sujeito passivo e do sujeito ativo.

A Lei n.º 8.429/92, em seu artigo 1º, define:

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 (BRASIL, 1992).

O parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa se refere a “[...] entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público” (BRASIL, 1992).

Daniel Amorim Assumpção e Rafael Carvalho Rezende de Oliveira (2019) explanam que:

As subvenções, os benefícios e os incentivos inserem-se no conceito de fomento público, que significa o incentivo, por parte da Administração, ao desenvolvimento de atividades privadas de relevância pública (NEVES; OLIVEIRA, 2019, p.25).

Logo, o fomento público engloba os benefícios, as subvenções e os incentivos, a fim de estimular o desenvolvimento das atividades privadas essenciais para a administração pública.

Nesse cenário, a Lei de Improbidade Administrativa esclarece:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:  
§ 3.º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (BRASIL, 1992).

Assim, constata-se que a Administração Direta e Indireta, de qualquer dos poderes dos entes que constituem o Estado brasileiro, pode ser sujeito passivo do ato ímprobo.

A norma, portanto, refere-se a todo o órgão que recebe vantagens, benefícios ou incentivos públicos, visando ao interesse público.

Buscando conceituar o sujeito passivo, Di Pietro (2014) observa:

Pelo dispositivo legal, verifica-se que o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três poderes dos Estados; a administração direta e indireta (esta última compreendendo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que mesmo não integrando a administração pública, pertencem ao Poder Público [...] (DI PIETRO, 2014, p. 904).

Dessa forma, pode ser sujeito passivo na improbidade administrativa não somente a pessoa jurídica pública, mas os demais elementos constituintes dos serviços, bem como empresas que prestam serviços ao órgão público.

No tocante à Administração Pública, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, conforme o artigo 44 do Código Civil:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:  
I - as associações;  
II - as sociedades;  
III - as fundações.  
IV - as organizações religiosas  
V - os partidos políticos.  
VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada (BRASIL, 2002).

Não apenas são de natureza privada, como recebem recursos de natureza pública do Fundo Partidário. O artigo 38 da Lei n.º 9.096/1995, a qual trata da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, dispõe:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995 (BRASIL, 1995).

Desse modo, a natureza pública corresponde à maior parte dos recursos que integram o Fundo Partidário. Logo, os partidos políticos são enquadrados no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa, sendo considerados potenciais vítimas de improbidade administrativa e, por conseguinte, sujeitos passivos.

### **3.3 Sujeito ativo**

Nos artigos 2º e 3º da Lei n.º 8.429/92, prescreve-se que o ato de improbidade pode ser praticado por qualquer agente público, servidor ou não (BRASIL, 1992).

Por agente público, Alexandre Mazza (2012) entende que:

A menção a “qualquer agente público” significa que os atos de improbidade podem ser praticados por todas as categorias de agentes públicos, incluindo servidores estatutários, empregados públicos celetistas, agentes políticos, contratados temporários e particulares em colaboração com a Administração, tais como os requisitados de serviço (mesários e conscritos, por exemplo) (MAZZA, 2012, p.136).

A Lei de Improbidade considera como sujeitos ativos o agente público e os terceiros que, mesmo não sendo agentes públicos, concorrem para a prática do ato de improbidade (BRASIL, 1992).

A definição de agente público, para fins da Lei de Improbidade Administrativa, consta em seu artigo 2º:

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 (BRASIL, 1992).

Assim, não é necessário ser servidor público, com vínculo empregatício, para se enquadrar como sujeito ativo da improbidade administrativa. Os membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas também são agentes ativos, bem como os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares que colaborem com o Poder Público.

Ainda, no que tange à definição dos agentes da improbidade:

Para controvérsia sobre a aplicação desta lei aos agentes políticos, inexistindo, até o momento, diretriz pacífica oriunda do Poder Judiciário. Algumas linhas de entendimento surgiram, como exemplo: a) a Lei de Improbidade Administrativa não alcança o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Governadores e os Secretários Estaduais, agentes políticos mencionados na Lei nº 1.079/1950 (que dispõe sobre crimes de responsabilidade), quanto a ato de improbidade, pois esta seria lei específica para tais agentes, aplicando-se aos Prefeitos, por não estarem citados [...] (MEDAUAR, 2018, p. 121).

Sobre a controvérsia existente na definição de agente político, é possível encontrar duas vertentes, consoante Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2019):

**Primeira posição (conceito amplo):** agentes políticos são os “componentes do Governo nos seus primeiros escalões”, que atuam com independência funcional. Tais agentes possuem, normalmente, as suas funções delineadas na Constituição e não se encontram subordinados aos demais agentes, pois ocupam os órgãos de cúpula (“órgãos independentes”). Inserem-se neste conceito os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), os membros das Casas Legislativas (Senadores, Deputados e vereadores), os membros do Poder Judiciário (magistrados), membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores) etc.<sup>30</sup> (MEIRELLES apud NEVES; OLIVEIRA, 2019, p.42, grifo do autor).

**Segunda posição (conceito restritivo):** agentes políticos são aqueles que ocupam local de destaque na estrutura estatal, responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado. Esse é o entendimento majoritário na doutrina (NEVES; OLIVEIRA, 2019, p.42, grifo do autor)

Interessa a conceituação concreta de agente político, relacionada à impossibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, para determinados agentes políticos que cometem improbidades, caracterizadas como crimes de responsabilidade.

Como exposto por Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2019):

De um lado, o art. 37, § 4.º, da CRFB, regulamentado pela Lei 8.429/1992, trata da improbidade administrativa que pode ser praticada por todo e qualquer agente público.

De outro lado, os arts. 52, I, 85, V, e 102, I, c, todos da CRFB, regulamentados pelas Leis 7.106/1983 e 1.079/1950 e pelo Decreto-lei 201/1967, mencionam os atos de improbidade praticados por determinados agentes políticos, que são qualificados como crimes de responsabilidade.

Quanto aos crimes de responsabilidade, a União possui competência legislativa para definir as infrações e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento, na forma da Súmula Vinculante 46 do STF (NEVES; OLIVEIRA, 2019, p.43).

Na Reclamação Constitucional n.º 2.138, o Supremo Tribunal Federal passou a entender que não se aplica, aos agentes políticos, as punições previstas na Lei de Improbidade Administrativa quando a conduta já foi punida pela Lei dos Crimes de Responsabilidade (BRASIL, 2007).

Ademais, há a questão da imunidade formal do agente político, consoante a percepção de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2019):

Quanto à imunidade formal, que impede a prisão dos membros do Poder Legislativo, salvo em flagrante de crime inafiançável, ou permite a sustação da ação penal (arts. 27, § 1.º, 32, § 1.º, e 53, §§ 2.º e 3.º, da CRFB), não há qualquer impedimento para aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que a imunidade, no caso, refere-se exclusivamente ao campo penal e as sanções de improbidade administrativa possuem caráter extrapenal.

Todavia, a ação de improbidade proposta em face dos Parlamentares não pode acarretar, em princípio, a perda do mandato. A referida sanção somente pode ser imposta aos Senadores e Deputados Federais por decisão do Senado e da Câmara dos Deputados, na forma do art. 55, §§ 2.º e 3.º, da CRFB. No tocante aos Deputados estaduais, a competência para aplicação da referida sanção é da respectiva Assembleia Legislativa, conforme dispõe o art. 27, § 1.º, da CRFB. Em razão da inexistência de norma constitucional análoga para os Vereadores, estes podem perder seus mandatos por decisão judicial proferida na ação de improbidade (NEVES; OLIVEIRA, 2019, p.45).

Dessarte, a Lei de Improbidade pode ser aplicada mesmo havendo a imunidade, porquanto ela diz respeito somente à esfera penal.

### **3.4 Espécies de atos de improbidade**

Na Lei n.º 8.429/92, em seu artigo 9º ao 11, estão definidas as condutas que caracterizam a improbidade administrativa, divididas em três grupos, conforme a gravidade dos atos: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (BRASIL, 1992).

#### 3.4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Os atos de improbidade administrativa que culminam no enriquecimento ilícito são considerados os atos com maior gravidade dentro a divisão na qual são estruturados, pois geram prejuízos aos cofres públicos.

São as condutas de maior gravidade, apenadas com as sanções mais rigorosas. Em regra, tais condutas causam aos cofres públicos prejuízo associado a um acréscimo indevido no patrimônio do sujeito ativo [...] (MAZZA, 2012, p.136).

Segundo o artigo 9º da Lei n.º 8.429/92:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei [...] (BRASIL, 1992).

O enriquecimento ilícito, como visto, consiste no aumento patrimonial desproporcional à renda do agente, sendo que esse enriquecimento pode ser em função do mandato ou do cargo que exerce, independentemente de ser servidor ou não. Salienta-se que particulares também podem se beneficiar e praticar atos ilícitos, sujeitando-se a Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

A configuração da prática de improbidade administrativa, tipificada na Lei n.º 8.429/92, depende de três requisitos básicos, quais sejam, recebimento de vantagem indevida independente do prejuízo ao erário; conduta dolosa por parte do agente ou de terceiro; nexos causal ou de fundamento entre o recebimento da vantagem e a conduta daquele que ocupa cargo ou emprego, detém mandato,

exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992).

#### 3.4.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

Conforme artigo 10 da Lei n.º 8.429/1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei [...] (BRASIL, 1992).

Pode-se afirmar que o prejuízo ao erário é a única conduta imputada ao sujeito ativo como culpa. Nos casos de enriquecimento ilícito e nos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, só serão praticados por dolo.

Nesse contexto, a improbidade administrativa atenta, principalmente, contra a moral, tendo em vista a sua ligação intrínseca com a percepção de honestidade.

#### 3.4.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública

Trata-se do ato considerado menos gravoso, o qual viola os valores da moralidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Constam no artigo 11 da Lei n.º 8.429/92, com a seguinte redação:

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 [...] (BRASIL, 1992).

O posicionamento do Poder Judiciário quanto à aplicação das penas é de que, nos casos que atentam contra os princípios da Administração Pública e que importam enriquecimento ilícito, somente haverá punição se comprovado o dolo. Em contrapartida, para os casos em que há prejuízo ao erário, basta a comprovação da culpa (MOURA, 2014).

O artigo 11 da lei supramencionada exige a adequada interpretação, pois o simples entendimento da violação do princípio da legalidade caracteriza o ato de improbidade. Todavia, não viola apenas esse princípio. Dessa forma, o mero fato

de o ato violar o princípio da legalidade não é considerado ato de improbidade, sendo necessário avaliar o fato em toda a sua complexidade.

#### 3.4.4 Sanções cabíveis

As sanções cabíveis, positivadas no artigo 37 da Lei de Improbidade Administrativas, não possuem natureza criminal. Consta a sanção política, na suspensão dos direitos políticos; sanção político-administrativa, na perda da função pública; sanção administrativa, na proibição dos benefícios e incentivos fiscais; e as sanções de natureza civil, multa civil, ressarcimento integral do dano e perda dos bens adicionados de forma ilícita ao patrimônio do agente.

Além da perda de bens, perda da função pública, ressarcimento integral do dano (quando houver), suspensão dos direitos políticos, os três incisos indicam ainda: pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Quando for o caso, o tempo de duração das sanções varia conforme a rubrica onde a lei insere o ato de improbidade; assim, por exemplo, para os atos indicados no art. 9º, a suspensão dos direitos políticos vai de oito a dez anos; para os atos indicados no art. 10, vai de cinco a oito anos. Na fixação das penas, o juiz levará em conta a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido (MEDAUAR, 2018, p. 122).

A duração da sanção é de acordo com a rubrica do local em que a lei implanta o ato de improbidade. Além disso, deve-se considerar o alcance do dano e o proveito patrimonial contraído para a ocasião da fixação da pena.

Independente das sanções penais, civis e administrativas, o sujeito responsável pelo ato de improbidade administrativa está sujeito ao ressarcimento do dano, ao pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e à proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais (BRASIL, 1992).

### 3.5 Prescrição

Quanto à prescrição, nos termos do artigo 23 da Lei n.º 8.429/1992:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:  
I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei (BRASIL, 1992).

O inciso I, do referida artigo (BRASIL, 1992), dispõe que a prescrição ocorre em cinco anos após o término do exercício de mandato de cargo em comissão ou de função de confiança para os que exercem cargo efetivo ou emprego. O inciso II apregoa que a prescrição ocorre no mesmo período prescricional previsto em lei para faltas disciplinares, puníveis com demissão. Contudo, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por dano causado ao agente público. Assim, mesmo estando a ação de improbidade prescrita para outros casos, tal situação não ocorre para o ressarcimento dos danos.

### **3.6 Necessidade ou não de dolo e a responsabilidade civil do agente público**

Para que haja enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a existência de dolo ou de culpa por parte do sujeito ativo. Apenas no artigo 10 da Lei n.º 8429/92 é possível encontrar ação/omissão dolosa ou culposa. Segundo Di Pietro (2014):

É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, por que não há razão que justifique essa diversidade de tratamento (DI PIETRO, 2014, p.919).

[...]

No caso da Lei de Improbidade a presença do elemento subjetivo é tanto ou mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem o mínimo de má-fé, se não pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública (DI PIETRO, 2014, p.920).

Segundo dicção do §6º do artigo 37 da Constituição Federal, cumpre destacar que a responsabilidade civil do Estado ou das prestadoras de serviços públicos é objetiva (BRASIL, 1988).

Responsabilidade civil é uma sanção imposta pelo direito a todos aqueles que praticam atos que violem a ordem jurídica (BASTOS apud AUGUSTO, 2014).

Do mesmo modo, é considerada uma reparação econômica à vítima, por ter sido prejudicada/lesionada por ato de terceiro ou do agente público. Tratando-se do Poder Público, essa responsabilidade deve ser apurada, visando à penalização da lesão cometida, na esfera civil, penal e administrativa (AUGUSTO, 2014).

Como exposto por Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010):

Sempre que exercer as suas funções de forma defeituosa, causando prejuízo ou dano para o administrado, o Estado deverá responder patrimonialmente, a fim de cobrir e indenizar quem ficou exposto ao ato ou serviço defeituoso. É a consequência lógica da teoria do risco, decorrente da responsabilidade do Poder Público em reparar o dano causado por seu agente, independentemente de ter havido culpa ou não. Já a responsabilidade do servidor público (agente) ou do terceiro é subjetiva (ação ou omissão, dolosa ou culposa) de reparar a lesão que causou ao Poder Público (patrimônio) (MATTOS, 2010, p.174).

A reparação civil do agente ou de terceiro só é exigida se for constatado dano concreto de natureza econômica ao erário, concebidos com dolo e má-fé. Embora tragam prejuízo econômico ao Poder Público, não podem ser atacados pela ação de improbidade administrativa.

A base legal da responsabilidade civil está no artigo 150 do Código Civil, o qual consagra o princípio de que todo aquele que causa prejuízo a outrem está obrigado a reparar (BRASIL, 2002).

Como descrito por Antônio José de Mattos Neto (1997):

O ilícito civil é formado pelos seguintes elementos indispensáveis: ação ou omissão antijurídica, culpa ou dolo, relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano, e a existência de dano. Ocorrendo a existência de todos esses fatores, há o ilícito civil (MATTOS NETO, 1997, p. 165).

Na Lei n.º 8.429/92, o ato ímprobo pode causar, e geralmente causa, dano material ao erário. Outrossim, é capaz de lesar o fundo moral contra a administração, porque o agente foi desleal ou desonesto para com o poder público (MATTOS NETO, 1997). Como afirma Antônio José de Mattos Neto (1997, p. 165), “Nesse sentido, é intuitivo dizer que a recomposição do ilícito deve ser feita por dano patrimonial e extrapatrimonial. A indenização ao poder público implica reparação civil de dano material e/ou moral.”

Desse modo, a partir da compreensão sobre os atos de improbidade administrativa, os seus sujeitos, a incidência de dolo ou culpa, a responsabilização

civil e demais aspectos, passa-se à análise da caracterização do assédio moral na Administração Pública como ato de improbidade administrativa.

#### 4 ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO CONDUTA CARACTERIZADORA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 2013, o Recurso Especial n.º 1.286.466/RS foi julgado pelo Superior Tribunal de Justiça. Na ocasião, o Prefeito de uma cidade do Rio Grande do Sul, “castigou” uma funcionária pública, deixando-a presa em uma sala de reuniões durante quatro dias. Além disso, colocou-a em disponibilidade e a forçou a tirar trinta dias de férias. O intuito era de se vingar da funcionária por ela ter levado, ao conhecimento do Ministério Público, a existência de dívida do Município com o Fundo de Aposentadoria dos Servidores Públicos (BRASIL, 2013).

Na decisão, o colegiado entendeu o que segue:

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 (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial com o n.º 1.286.466/RS. Relatora: Eliana Calmon. Data de Julgamento: 03-09-2013, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 18-09-2013) (BRASIL, 2013).

Nesse caso, compreende-se que a atuação dos gestores feriu a dignidade da servidora, violando os princípios da Administração Pública. Tal decisão foi uma prática inovadora e propiciou o desenvolvimento do projeto de Lei n.º 8.178/14.

O assédio moral no âmbito da Administração Pública resulta em desrespeito ao princípio da impessoalidade e, assim, configura a improbidade administrativa (BRASIL, 2013).

A Ministra Relatora, Eliana Calmon, destaca que o fato caracterizador da improbidade administrativa não é o prejuízo individual causado à servidora, mas sim, o prejuízo público. O ocorrido fere os princípios constitucionais da impessoalidade,

legalidade e moralidade, norteadores da Administração Pública, amparados pelo artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Ademais, frisa que é necessário que haja comprovação do dolo a fim de que o assédio moral praticado por agente público seja configurado como improbidade administrativa (BRASIL, 2013).

Cavaliere Filho (2014) ressalta a desnecessidade de enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas para que haja ato de improbidade administrativa.

Importante salientar que para se configurar atos de improbidade que maculam os princípios da Administração Pública não é necessário que haja enriquecimento ilícito de agentes e terceiros e nem lesão patrimonial as pessoas jurídicas de direito elencadas no artigo 1º da lei acima mencionada. Não obstante, esta pode ser caracterizar como gravíssima, consentindo até mesmo a aplicação das sanções de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública [...] (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1127).

O assédio moral é uma prática grave, a qual fere os direitos individuais e os princípios da Constituição Federal, norteadores da Administração Pública.

Quando o assédio moral é doloso, deve ser caracterizado como ato de improbidade administrativa e punido com as sanções cabíveis, dispostas na Lei de Improbidade Administrativa, em seu capítulo 12 (BRASIL, 1992).

#### **4.1 Infringência ao princípio da moralidade administrativa**

O princípio da moralidade está previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Em conjunto com os demais - legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência -, forma um embasamento a ser observado para a execução das atividades da Administração Pública (BRASIL, 1988).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988).

Todo e qualquer ato praticado na Administração Pública deve ser regido pela moralidade. Nesse sentido, “[...] o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo o que é legal é honesto conforme proclamavam os romanos [...]” (MEIRELLES, 2014, p.92)

Dessarte, pode-se destacar a Lei de Improbidade Administrativa como um passo importante para a aplicação do princípio da moralidade, na qual se encontram as sanções aplicáveis aos agentes públicos como uma base sólida às exigências necessárias ao princípio da moralidade.

O ato de improbidade administrativa nem sempre será um ato efetivo, podendo se tratar de uma conduta contrária à honestidade e à boa-fé.

Em seu artigo 11, a Lei de Improbidade Administrativa arrola as condutas que atentam aos princípios constitucionais (BRASIL, 1992). Trata-se de um rol exemplificativo, deixando abertura para a aplicação da lei a outras condutas, entre elas, o assédio moral.

Desse modo, compreende-se que a atuação dos gestores, no que se refere ao prejuízo à dignidade do trabalhador por meio de atos de assédio moral, resulta na violação dos princípios da Administração Pública. Isso se dá por descumprir os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, configurando desvio de finalidade ao agir em prejuízo de alguém.

Como destaca Maria Sylvia Di Pietro (2014):

Vale dizer que a lesão ao princípio da moralidade ou a qualquer outro princípio imposto à Administração Pública constitui uma das modalidades de ato de improbidade. Para ser ato de improbidade, não é necessária a demonstração de ilegalidade do ato; basta demonstrar lesão à moralidade administrativa (DI PIETRO, 2014, p.901)

A moralidade é um dos princípios basilares da Constituição Federal e é destacada pelos grandes autores do direito. Ela está associada à legalidade dos atos. Um depende do outro, tornando os atos efetivos e dando significado ao ordenamento jurídico.

Sobre a temática, Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) salienta que:

A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé [...] (MELLO, 2014, p.123).

Afere-se, com isso, que os agentes públicos devem agir com ética, lealdade e boa-fé. A moralidade deve conduzir a Administração Pública desde o ato administrativo até o tratamento entre servidores.

Além disso, a moralidade praticada por um servidor com violação à sua finalidade é um ato ilícito e vai contra à moral administrativa (MELLO, 2014).

O assédio moral, no serviço público, é ato contrário à moralidade administrativa, haja vista que não há equivalência na atuação do agente assediador com a finalidade definida em lei, qual seja, o interesse público (DI PIETRO, 2014).

Os princípios constitucionais, como mencionado, são vinculados entre si. De tal modo, a agressão à moralidade resulta em agressão à legalidade. Assim, o assédio moral viola a legalidade, pois é uma conduta abusiva, atingindo a impessoalidade - intrinsecamente ligada à igualdade entre administrador e agentes públicos.

#### **4.2 Infringência ao princípio da impessoalidade**

O princípio da impessoalidade, na Administração Pública, determina que os atos administrativos devem ter caráter impessoal. Logo, voltam-se ao bem comum, atendendo aos interesses dos cidadãos. As ações não devem ser discriminatórias em relação aos indivíduos, nem conceder benefícios especiais. Não deve haver interesse individual. Destarte, todos os cidadãos devem receber o mesmo tratamento dispendido pela Administração Pública, respeitando o princípio da isonomia de forma imparcial (MELLO, 2014)

O princípio da impessoalidade é, muitas vezes, confundido com o da finalidade pública, porquanto impõe que a administração aja de acordo com o interesse e a finalidade pública. Portanto, o ato do administrador deve sempre ser voltado para o fim legal. Os atos que não têm como base esse fundamento ficam sujeitos ao desvio de finalidade. O interesse público deve ser sempre perseguido pela Administração Pública (CARVALHO NETO, 2014).

Sobre esse importante princípio comenta Mário Pazzaglini Filho (2018):

Administrar é um exercício institucional e não pessoal. A conduta Administrativa deve ser objetiva, imune ao intersubjetivismo e aos liames de índole pessoal, dos quais são exemplos o nepotismo, o favorecimento, o clientelismo e a utilização da máquina administrativa como promoção pessoal. Pautada na lei, a conduta administrativa deve ser geral e abstrata, jamais focalizada em pessoas ou grupos. Sua finalidade é a realização do bem comum, síntese tradutora dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro [...]. Também é a impessoalidade afetada pelo princípio republicano que impõe ao Administrador o dever de, como mero gestor da res publica, não fazer seu ou de alguns, aquilo que é de todos. A prevalência do interesse social sobre eventuais anelos individuais ou

grupais reclama uma conduta administrativa impessoal (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 23).

A retaliação ou a perseguição de um superior hierárquico contra seu subordinado é motivada por questões pessoais, sem fundamentos vinculados ao interesse público. Há, nesse caso, violação aos princípios éticos nas ações do administrador. Essa situação é extremamente prejudicial à imagem do Estado e da Administração Pública.

Quando os atos dos gestores se distanciam dos princípios regentes da Administração Pública, não só há o prejuízo moral e o dano à imagem do Estado, como também prejuízos financeiros e de produtividade, os quais afetam a eficiência e a economicidade. Com o afastamento de um servidor, todo o seu conhecimento, colocado em prática no trabalho, é desperdiçado. Leva-se, ainda, em consideração o tempo de aprendizagem do novo servidor até a capacitação ofertada pela Administração Pública no momento da posse, a qual fica subutilizada, gerando prejuízo financeiro (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Como abordado, a impessoalidade deve prezar pelo tratamento igualitário. Dessa forma, no momento em que um servidor público, por mais que seja hierarquicamente superior, depende tratamento moral abusivo, rompe-se com o princípio da impessoalidade na Administração Pública.

### **4.3 Jurisprudência aplicável**

Embora o assédio moral não faça parte, expressamente, do direito legislativo brasileiro, tem sido admitido pelo judiciário. Para tanto, recorre-se a interpretações paralelas a fim de o afastar do âmbito da Administração Pública.

Um fato importante é a conexão estabelecida pela jurisprudência entre assédio moral e a conduta disposta no artigo 11 da Lei n.º 8.429/1992, definindo como conduta ímproba os atos que atentem contra os princípios da Administração Pública. Assim, é possível retomar a alteração da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, por meio do Projeto de Lei n.º 8.178/14, o qual almeja vedar a prática do assédio moral na Administração Pública.

O assédio moral é enquadrado como ato de Improbidade Administrativa a partir da interpretação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça quando do julgamento do Recurso Especial n.º 1.286.466 em setembro de 2013 (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, compreendeu-se que a Lei n.º 8.429/1992 também deve englobar a vedação do assédio moral, por se tratar de improbidade administrativa. A Lei n.º 8.429/1992 tem por objetivo coibir, punir e/ou afastar da atividade todos os agentes que demonstrem desrespeito aos princípios constitucionais (BRASIL, 2013).

A jurisprudência pátria vem discutindo casos de assédio moral na Administração Pública. Em especial, os tribunais estaduais e algumas decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Passa-se à análise de algumas decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**RELATÓRIO:** Cuida-se de Recurso Inominado interposto por **ÂNGELA MARIA SANTANA MEDINA** em face da sentença de improcedência proferida nos autos da ação indenizatória ajuizada contra o **MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ**, através da qual a parte autora objetivava a condenação do demandado ao pagamento de indenização por danos morais alegadamente decorrentes assédio moral.

Em suas razões recursais, a parte autora sustentou que foi perseguida em seu local de trabalho e humilhada das mais diversas formas, em especial, pelo coordenador do setor, Sr. Ricardo de Lima Porto, que, alegadamente, em 04/11/2017 determinou a retirada da autora da sala, sem aviso prévio. Afirmou que nunca recebeu qualquer justificativa acerca do pedido de transferência realizado pelo Município. Requereu a reforma da sentença.

A parte ré apresentou contrarrazões. (Juizado Especial da Fazenda Pública ADJ Gravataí, Comarca de Gravataí/RS. Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública. Recurso Inominado n.º 71008949471 n.º CNJ: 0064588-59.2019.8.21.9000. Julgado em: 29-04-2019) (RIO GRANDE DO SUL, 2019, grifo do autor).

Na ocasião do recurso acima citado, a Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública de Gravataí decidiu que cabia indenização moral à autora, visando à compensação da sensação de sofrimento e de humilhação sofrida. Configurou-se o nexo de causalidade entre o agir abusivo, por parte do Município de Gravataí, e o assédio moral perpetrado por agente público a ele vinculado.

**VOTO:** Conheço do Recurso Inominado, pois preenchidos os requisitos de sua admissibilidade.

Trata-se de Recurso Inominado interposto pelo **MUNICÍPIO DE RIO GRANDE** em face de sentença de parcial procedência, que, reconhecendo o assédio moral perpetrado contra a parte autora, que culminou na dispensa desta da Escola Municipal em que exercia suas funções de magistério e na sua colocação à disposição da Secretaria, condenou-o ao pagamento de indenização por danos morais, no valor de R\$ 6.000,00.

Em suas razões recursais, sustentou, em síntese, que a transferência da servidora para outro estabelecimento de ensino não enseja o reconhecimento do assédio moral, pois mantido o desempenho de funções inerentes ao cargo ocupado. Aduziu que à Administração é facultada a alteração de designação do local onde os servidores exercem suas funções,

independentemente do consentimento destes, pois não gozam de inamovibilidade. Alternativamente, afirmou que o valor fixado deve ser reduzido. Postulou o provimento do recurso com a reforma da decisão recorrida. Pois bem. A sentença de parcial procedência proferida pela magistrada Angela Celina Sassi da Costa Garcia às fls. 189/190 bem apreciou o tema, merecendo confirmação por seus próprios e jurídicos fundamentos à luz do permissivo contido no artigo 46 da lei 9.0099/95: (Recurso Inominado Nº 71008324816 . Recurso Inominado Nº 71008324816. Relator: José Pedro de Oliveira Eckert, Data de Julgamento: 13/02/2020. Turma Recursal Da Fazenda Pública. Data de Publicação: 18/02/2020) (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

Nesse caso, há a manutenção da sentença de primeiro grau que condenou o Município ao pagamento de valor pecuniário à parte autora. A Turma Recursal se refere ao assédio moral como uma espécie de dano moral. No entanto, possui alguns requisitos para que seja configurado.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DESVIO DE FUNÇÃO E ASSÉDIO MORAL NAO-CONFIGURADOS.

1.As atividades executadas pelos Técnicos em Informações Geográficas e Estatísticas podem assemelhar-se as exercidas pelos Analistas de Planejamento, Gestão e Infraestrutura na rotina diária, entretanto tal fato não justifica equiparação entre os cargos.

2. Ainda que tenha sido amplamente demonstrada pelo autor a sua qualificação profissional, não há direito subjetivo à lotação em determinada unidade, cabendo à chefia deslocá-lo para o setor que entende mais acertado, levando em consideração o interesse da Administração.

3. Mero fato de ser submetido a processo administratiodisciplinar não gera dano moral, já que a Administração tem o poder-dever de apurar os fatos cometidos por seus servidores que caracterizam, em tese, faltas funcionais.

4. Está se diante de um servidor com alta qualificação técnica exercendo atividade que lhe requer menor complexidade. Situação que lhe causa desgosto e que, adicionada a outras situações como negativa de participação de seminários, negativa de lotação onde deseja, processamento de PAD, resultaram em pretensão jurídica de assédio moral, o que de todo é insubsistente. (Tribunal Regional Federal da 4º Região. Apelação Cível Nº 5020024-50.2017.4.04.7200/SC. Relatora: Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler. Julgado em: 18-02-2020.) (BRASIL, 2020).

Ainda, a decisão do Tribunal Regional Federal da 4º Região é no sentido de que compete à Administração verificar as faltas cometidas pelos servidores. A submissão à processo administrativo disciplinar não motiva, por si só, o dano moral. Por sua vez, é caso de assédio moral o fato de submeter o servidor qualificado à função de menor complexidade, causando sentimentos negativos.

Ademais, as decisões supracitadas provocam um questionamento quanto à imprescindibilidade de motivar a configuração do assédio moral.

Os julgados citados remetem para questão fundamental: a necessidade de justificar a decisão sobre a caracterização ou não do assédio moral, com base no conjunto de indicações teóricas antes mencionadas. É comum compreender a ofensa aos direitos de personalidade do servidor público, oriunda do superior hierárquico ou não, como assédio moral, quando, conforme aludido, a figura debatida exige algumas especificidades como a repetitividade e reiteração da conduta (OHLWEILER apud GENTILE, 2009, p. 37).

A lesão aos direitos da personalidade do servidor público, advinda ou não de superior hierárquico, costuma ser tratada como assédio moral. No entanto, deve-se observar outras particularidades, como a ocorrência reiterada do fato.

#### **4.4 Projeto de Lei n.º 8.178/14**

Existem projetos de lei tramitando no Senado Federal para incluir o assédio moral ao rol de atos de improbidade administrativa.

O Projeto de Lei n.º 8.178/14, do Senado Federal, pretende acrescentar o assédio moral à lista de atos de improbidade administrativa (BRASIL, 2014). A partir disso, o artigo 11 da Lei n.º 8.429/92 teria adicionado ao seu texto o que segue:

[...]  
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 (BRASIL, 2014).

O projeto de lei, em questão, é uma proposta que busca um meio mais pedagógico de punir, tendo em vista que não se restringe a tipificar a conduta abusiva como imoral. Por meio dele, reduz-se o poder hierárquico em decorrência de uma conduta considerada improba, bem como o poder e interesse público são tornados réus de ações indenizatórias (BARBOZA, SILVA, 2017).

Desse modo, o projeto supramencionado traz uma proposta interessante quanto ao enquadramento do assédio moral como ato de improbidade administrativa, de forma a suprir sua omissão na legislação e conferir um caráter educativo.

A situação do projeto Lei n.º 8.429/92, até o fechamento desta pesquisa, encontra-se sem movimentações, sendo a última ação legislativa, a desvinculação

do relator Deputado Rubens Pereira Júnior, que deixou de ser membro da comissão, em Janeiro de 2019.

## 5 CONCLUSÃO

O assédio moral, na Administração Pública, é considerado um fenômeno jurídico, o qual se trata de um acontecimento exterior ao homem, dependente ou não de sua vontade, e capaz de produzir efeito jurídico. Outro aspecto importante do tema, é que o assédio moral transcende o direito e passa pelos ramos da medicina e da psicologia. Outrossim, viola os princípios fundamentais da Constituição Federal. Em face disso, desestabiliza o Estado Democrático de Direito e fere a dignidade da pessoa humana.

O assédio moral é uma prática milenar existente nas relações hierárquicas trabalhistas. Inicialmente, foi considerado como crime na legislação. Por sua vez, consiste em uma conduta contrária à dignidade e à honra, não contra a vida - objeto da conduta criminal. Em 2014, surgiu um projeto de lei, o qual está em tramitação, visando a acrescer seus efeitos na Lei de Improbidade Administrativa. Tal projeto de lei é considerado uma proposta audaz legalmente. Além de tipificar a conduta de assédio como uma prática imoral/improba, coloca o agente público na posição de réu, discutindo o poder hierárquico do agente público e inserindo um viés educativo.

Há pouca discussão doutrinária sobre a temática. Os doutrinadores frisam sobre a violação dos princípios constitucionais fundamentais e as tentativas de definição do assédio moral, procurando o distinguir de dano moral, perseguição política e *bullying*.

Com relação às decisões proferidas pela jurisprudência, em especial, as do Estado do Rio Grande do Sul, verifica-se a recorrente dificuldade em provar o nexo de causalidade nas lides. Em meio às provas, a oitiva de testemunhas vem sendo uma das principais fontes da tentativa de tornar o processo célere e verídico, em busca do esclarecimento dos fatos. Porém, afere-se, dos processos analisados, que, na maioria das vezes, as testemunhas arroladas no processo procuram não se comprometer com a Administração Pública, nem com seus superiores, considerando que a testemunha, geralmente, é do mesmo grau hierárquico da parte assediada.

No que diz respeito à improbidade administrativa, o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa tem o objetivo de distanciar o desrespeito dos princípios ligados ao bom funcionamento do serviço público, quais sejam, honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. Almeja-se coibir o abuso de poder e o desvio de finalidade quando se age em benefício próprio, violando o princípio da

moralidade. Demonstra-se, assim, que a improbidade decorrente do assédio moral infringe a imparcialidade e a moralidade, porquanto os cargos públicos são usados para a vontade própria do servidor e não para a vontade pública.

Nesse contexto, falta celeridade nos processos de assédio moral; há carência de legislação específica, não só para a Administração Pública, como também para as relações trabalhistas de forma geral; bem como é necessário que o assunto seja regulamentado pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

No que tange aos processos enquadrados na Lei de Improbidade Administrativa, um grande problema é a comprovação dos atos de assédio moral. A questão é tão antiga e assídua nas relações trabalhistas que, até pouco tempo, não era vista como um crime.

Pelo exposto, conclui-se que o assédio moral fere os princípios constitucionais, o que, por si só, demonstra a importância de uma legislação específica no combate desses atos, os quais tanto podem prejudicar as relações de trabalho quanto o bom funcionamento da Administração Pública. Em relação aos danos psicológicos e físicos do servidor, as consequências do terror causado pelo assédio moral podem os levar a serem acometidos por doenças que refletem em seu estado psíquico, como depressão e, até mesmo, tentativas de suicídio - relatadas em processos nesse âmbito. Dessarte, a temática deve ser amplamente discutida no Direito pra que exista uma legislação, de fato, efetiva no combate desses atos, penalizando os assediadores e coibindo futuras ações.

## REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Tadeu. Responsabilidades dos Servidores Públicos. **Jusbrasil**, 2014. Disponível em:

<<https://tadeu1008.jusbrasil.com.br/artigos/152053855/responsabilidades-dos-servidores-publicos>>. Acesso em: 20 março 2020.

BARBOZA, Ana Paula Biage; SILVA, Antônia Maria de. Assédio moral na Administração Pública: aplicabilidade e efetividade do Projeto de Lei nº 8.178/14.

**Vertentes do Direito**, v.1, n.4, 2017. Disponível em:

<<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/download/3690/9755/>>. Acesso em: 20 maio 2020.

BEZERRA, Lara Pinheiro. Assédio Moral nas Relações de Trabalho. **Faculdade Cearense em Revista**, v. 7, 2014. Disponível

em:<<http://ww2.faculdadescearenses.edu.br/revista2/edicoes/vol7-1-2014/artigo2.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Código Civil**. Lei 10.406/02. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/91577/codigo-civil-lei-10406-02#art-932>>. Acesso em: 1 abr. 2020.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 8.429/1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1992. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Brasília: Congresso Nacional, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm)>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.185/15**. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática, Bullying. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em:

<[planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm)>. Acesso em: 1 abr. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei n.º 8.178/2014**. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=808938>>. Acesso em: 20 maio 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.286.466/RS**. Relatora: Eliana Calmon. Data de Julgamento: 03-09-2013, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 18-09-2013. Disponível em:

<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24200959/recurso-especial-resp-1286466-rs-2011-0058560-5-stj/inteiro-teor-24200960?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2138 DF**. Relator: Nelson Jobim, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070, Divulgação 17-04-2008, Publicação 18-04-2008. Disponível em:

<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível 5020024-50.2017.4.04.7200 SC**. Relator: Marga Inge Barth Tessler, Data De Julgamento: 18/02/2020, Terceira Turma. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/813158752/apelacao-civel-ac-50200245020174047200-sc-5020024-5020174047200?ref=serp>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRUGINSKI, Márcia Kazenoh. Assédio moral no trabalho: conceito, espécies e requisitos caracterizadores. **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**. Curitiba, v. 2, n. 16, p. 29-41, mar. 2013. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/95627>>. Acesso em: 20 maio 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas**. Tese (Doutorado em Direito) – USP. São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese\\_Tarcisio\\_Vieira\\_de\\_Carvalho\\_Neto.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01032016-125610/publico/Tese_Tarcisio_Vieira_de_Carvalho_Neto.pdf)>. Acesso em: 22 maio 2020.

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

FONSECA, Cláudia de Oliveira. O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa. **Âmbito Jurídico**, 2008. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-moralidade-na-administracao-publica-e-a-improbidade-administrativa/>>. Acesso em: 21 maio 2020.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. Assédio Moral Organizacional: o poder diretivo pode adoecer e causar feridas. In: GEDIEL, José Antônio Peres et al. **Estado, poder e assédio**: relações de trabalho na administração pública. Curitiba:

Kairós Edições, 2015. Disponível em: <[http://www.ouvidoria.ufscar.br/arquivos/ESTADO%20PODER%20E%20ASSEDIO\\_com\\_capa.pdf](http://www.ouvidoria.ufscar.br/arquivos/ESTADO%20PODER%20E%20ASSEDIO_com_capa.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2019.

GUEDES, Márcia Novais. **Assédio Moral e Responsabilidade das Organizações com os Direitos Fundamentais dos Trabalhadores**. Disponível em: <[http://www.assediomoral.org/IMG/pdf/GUEDES\\_M.N.\\_Assedio\\_moral\\_e\\_responsabilidade.pdf](http://www.assediomoral.org/IMG/pdf/GUEDES_M.N._Assedio_moral_e_responsabilidade.pdf)> Acesso em: 21 out. 2019.

HIRIGOYEN, Marie – France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O Limite da Improbidade Administrativa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MATTOS NETO, Antônio José Resende de. Responsabilidade Civil por Improbidade Administrativa. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, p. 159-170, 1997. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47093/45804>> Acesso em: 27 mar. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

MOURA, Cid Capobiango Soares de. Aspectos relevantes sobre a Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92. **Âmbito Jurídico**, 2014. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/aspectos-relevantes-sobre-a-improbidade-administrativa-lei-8-429-92/>>. Acesso em: 22 maio 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

OHLWEILER, Leonel Pires. O Assédio Moral Na Administração Pública: da responsabilidade do Estado para a efetividade das ações públicas preventivas. **Quaestio Iuris**, v. 9, n. 3, 2016. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/20197/17937>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

RESENDE, Ricardo. **Direito do trabalho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Cível Nº 71008478612**, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Luiz John dos Santos, Julgado em 24/04/2019. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/707066751/recurso-civel-71008478612-rs/inteiro-teor-707066761?ref=feed>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Inominado Nº 71008324816**. Relator: José Pedro de Oliveira Eckert, Data de Julgamento: 13/02/2020. Turma Recursal Da Fazenda Pública. Data de Publicação: 18/02/2020. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/812546914/recurso-civel-71008324816-rs?ref=serp>>. Acesso em: 1 maio 2020.