

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ANA LÚCIA DE SOUZA MIGLIORINI

O Assédio Moral Ao Servidor Público

Porto Alegre - RS  
2021/2

ANA LÚCIA DE SOUZA MIGLIORINI

O Assédio Moral Ao Servidor Público

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Rafael da Cás Maffini

Porto Alegre - RS  
2021/2

ANA LÚCIA DE SOUZA MIGLIORINI

O Assédio Moral Ao Servidor Público

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do grau de Bacharela em Direito.

Porto Alegre, 05 de maio de 2022

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Rafael da Cás Maffini  
Orientador

---

Prof. Lúcio Antônio Machado Almeida  
UFRGS

---

Mestranda Denise Manoela Rodrigues Gutiliers da Cas  
UFRGS

Dedico este trabalho a todos que são vítimas ou já foram de algum tipo de assédio e também para as pessoas que possuem alguma deficiência e enfrentam uma batalha diária pra conquistar seus objetivos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que me incentivaram e que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho.

Em especial ao Des. Dr. George Leite (in memoriam) pela sua disponibilidade e por ter sido um grande inspirador durante todo o curso.

Agradeço também aos meus professores, amigos e familiares que estiveram ao meu lado me incentivando e apoiando em todos os momentos.

"Caminho, "Estudo", 335

Para um apóstolo moderno, uma hora de estudo é  
uma hora de oração.(São José Maria Escrivá)

## RESUMO

Com esta pequena contribuição, busca-se desenvolver a temática do Assédio Moral no Serviço Público, iniciando-se a partir dos conceitos básicos e características gerais até se chegar à especificidade da questão posta. Conquanto seja matéria muito debatida pela Academia, verifica-se um grande desconhecimento de direitos e instrumentos protetivos por parte dos assediados, e de outro lado, mormente no âmbito da Administração Pública, e, igualmente nesta seara, uma grande dificuldade em se lidar com estas questões. Desta maneira, o objeto do estudo foi o de investigar, com fundamento em doutrina nacional e alienígena, bem como julgados, de modo a caracterizar o estágio atual do assédio moral, avanços, retrocessos e perspectivas. Neste aspecto foi verificado que, apesar dos avanços obtidos, jurídicos e sociológicos, também tivemos revezes recentes no âmbito legislativo. Também foi ratificada a impressão de falta de conhecimento dos gestores públicos, os quais muitas vezes tratam o tema sob uma ótica restrita e corporativista. Não passou despercebido, igualmente, o grande número de violações dessa natureza - tanto no plano horizontal quanto no vertical. O fenômeno, apesar de muito grave, ainda não tem a necessária atenção por parte dos gestores públicos, e em razão disso, pouco se faz para prevenir e, de outro, espectro, menos ainda se faz para punir. O corolário é que se faz necessária a divulgação das condutas tidas assediadoras e dos instrumentos passíveis de utilização para efetivar a penalização dentro e fora da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Assédio Moral - Serviço Público - Assediadores - Vítimas - Legislação - Instrumentos Legais.

## **ABSTRACT**

With this small contribution, we seek to develop the theme of Moral Harassment in the Public Service, starting with the basic concepts and general characteristics until we reach the specificity of the question posed. Although this is a much debated subject by the Academy, there is a great lack of knowledge of rights and protective instruments on the part of those who are harassed, and, on the other hand, especially in the scope of the Public Administration, and, equally in this field, there is great difficulty in dealing with these issues. Thus, the object of the study was to investigate, based on national and foreign doctrine, as well as judgments, in order to characterize the current stage of moral harassment, advances, setbacks, and perspectives. In this aspect it was verified that, despite the legal and sociological advances achieved, we have also had recent setbacks in the legislative sphere. Also ratified was the impression of a lack of knowledge by public managers, who often treat the subject under a narrow and corporatist viewpoint. The large number of violations of this nature - both horizontal and vertical - has also not gone unnoticed. The phenomenon, although very serious, has not yet received the necessary attention from public managers, and because of this, little is done to prevent it and, on the other spectrum, even less is done to punish it. The corollary is that it is necessary to disclose the conducts considered harassing and the instruments that can be used to enforce the penalty inside and outside the Public Administration.

**Keywords:** Moral Harassment - Public Service - Harassers - Victims - Legislation - Legal Instruments.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PL	Projeto de Lei
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFRGS	Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
2	<b>ASSÉDIO MORAL</b> .....	13
2.1	DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS .....	13
2.2	TIPOS DE ASSÉDIO .....	15
2.2.1	Demais modalidades de assédio moral apresentadas pela doutrina ....	17
2.2.1.1	Assédio moral discriminatório .....	17
2.2.2	Assédio moral individual x assédio moral coletivo .....	18
2.2.2.1	Assédio moral individual homogêneo .....	18
2.2.2.2	Assédio moral coletivo em sentido estrito .....	18
2.2.2.3	Assédio moral difuso .....	18
2.3	CAUSAS GENÉRICAS DO ASSÉDIO .....	19
2.4	VÍTIMAS .....	20
3	<b>ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	22
3.1	ASSÉDIO MORAL AO SERVIDOR PÚBLICO .....	26
3.1.1	Danos do assédio moral para a instituição .....	26
3.1.2	O que a vítima deve fazer .....	27
4	<b>LEGISLAÇÃO PERTINENTE</b> .....	28
4.1	ASPECTOS GERAIS .....	28
4.2	ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL .....	28
4.3	LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL .....	31
4.3.1	Lei de improbidade administrativa .....	32
4.3.2	A solução parcial da problemática pela responsabilidade civil do Estado .	36
4.3.2.1	Característica da Responsabilidade Civil do Estado .....	36
4.3.2.2	A Questão da Responsabilidade direta do Agente Público Causador do Dano - Duplicidade das Relações Jurídicas .....	37
4.3.3	O Aspecto penal do assédio moral no direito brasileiro .....	41
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	43
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	45

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito da Administração Pública também temos a ocorrência das perniciosas condutas que caracterizam o assédio moral, ou seja, circunstâncias ocorrentes tanto entre chefiados e subordinados hierarquicamente quanto entre "*colegas de trabalho*".

Estamos a tratar de condutas intimamente ligadas ao dano moral perpetradas com vários objetivos em face do assediado, como o desprestígio profissional, intencional isolamento pessoal e profissional, degradação da imagem e da honra e até mesmo conseguir, sem reações, violências físicas e verbais (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL, 2018).

Por mais paradoxal que possa parecer, é justamente no seio dos serviços públicos que o assédio moral tende a ser mais frequente, ainda que possua nuances e peculiaridades próprias, o que por vezes decorre da própria estruturação administrativa, sempre mais rígida e reflexiva.

Um dos pilares desta diferenciação do assédio moral na administração pública reside por vezes em garantias do servidor, como a estabilidade, pois sendo impossibilitado, no caso do assédio moral vertical, a demissão involuntária, outras condutas passam a ser efetuadas, as quais normalmente iniciam-se como forma de brincadeiras e até "elogios", culminando em situações extremamente gravosas.

E as condutas assediadoras não passam ao largo das instituições públicas, muitas vezes contribuindo comissiva ou omissivamente, vez que o assédio moral, apesar de inúmeras campanhas, ainda é tratado pelos dirigentes de forma secundária, o que é acentuado pelo crescente despreparo destes em muitos segmentos, como ocorre com o aumento significativo das indicações para cargos de confiança em detrimento de concursados devidamente qualificados.

Quando um novo servidor entra no serviço público trás consigo uma bagagem de sonhos e lutas para chegar até a sua posse. Quem decide optar pelo serviço público está buscando um objetivo que envolve horas de dedicação aos estudos, privação de momentos de lazer com familiares e amigos. É a conquista de estabilidade e tranquilidade tanto financeira quanto de convivência no trabalho, afinal trabalhar na iniciativa privada significa que a pessoa sempre está vulnerável as mudanças econômicas do país e das políticas administrativas da empresa. O que o

novo servidor não espera é ter que lidar com o assédio dos novos colegas ou das chefias que ocorrem em muitos casos.

Assim, neste contexto, são apresentadas as diversas modalidades de assédio moral, suas origens e reflexos.

Também é apresentada a normatização da matéria, sob diversos ângulos, notadamente a premissa constitucional, balizada no princípio da dignidade da pessoa humana, além de normas e institutos infraconstitucionais, como a responsabilidade civil do Estado, a questão da improbidade administrativa e os efeitos penais, detalhando os avanços legislativos e, infelizmente, algumas regressões, e perspectivas, passando pelo posicionamento doutrinário.

O trabalho tem, desta forma, a temática específica do assédio no serviço público em geral, notadamente a situação de momento em nosso país.

Por fim, não se deixa de prestar informações a respeito da prevenção e formas e instrumentos de punição.

## 2 ASSÉDIO MORAL

### 2.1 DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

As relações de trabalho, a despeito de sua evolução, sempre tiveram como uma constante serem motivo de realização e orgulho e, sendo que em grande parte das vezes é no local de labor onde também se tem o círculo de relacionamentos, como colegas, amigos e até relações afetivas. E não raro, o empregado passa a maior parte do seu tempo no trabalho e ainda quando chega em casa tem no fatos ligados ou derivados do trabalho como fonte de assuntos junto a quem convive. Com o servidor público não é diferente, mesmo com as diferenças para com o empregado, a exemplo da estabilidade, este segue a mesma sistemática laboral. Portanto independente de ser empregado de uma empresa privada ou de um servidor ou empregador público o trabalho afeta diretamente a sua vida sob muitos aspectos. Por isso, a importância de um ambiente de trabalho saudável mormente dentro de estruturas rígidas como tem dentro dos órgãos públicos.

Um ambiente tão diverso e com tanta interação deveria ser um local de grande aprendizado, contribuição e amizade, já que, ao menos em tese, todos buscam o mesmo objetivo, o de atender a finalidade da empresa/órgão da melhor forma possível. Atritos em ambientes assim são normais pois temos muitas pessoas com perfis diferentes e com ideias distintas, o que deveria sempre resultar em crescimento individual e coletivo. Acontece que vivemos num mundo cada vez mais individualizado, onde aparências são mais importantes que relacionamentos, onde a solidariedade e a empatia perdem espaço.

Uma das maiores queixas no ambiente de trabalho tanto da iniciativa privada como da máquina pública, é o assédio moral.

O assédio moral existe historicamente em todo o mundo e perdura até os dias atuais nas relações de trabalho, escolares e até mesmo nas familiares, mas a discussão sobre esse tema é recente. Os estudos iniciais eram, a princípio, somente na área da saúde, sendo aí que surgiu a sua definição. Somente por volta dos anos 90 é que passou-se a estudar o assédio moral nas relações de trabalho.

Vieira (2007, p.88), de sua parte, aduz:

Assédio moral ou violência moral no trabalho não é um fenômeno novo. Pode-se dizer que ele é tão antigo quanto o trabalho. A novidade reside na

intensificação, gravidade, amplitude e banalização do fenômeno e na abordagem que tenta estabelecer onexo causal com a organização do trabalho e tratá-lo como não inerente ao trabalho.

O assédio moral é uma agressão perversa que atinge diretamente a dignidade do servidor, sua integridade mental e seu ambiente de trabalho. Conforme descrito por (PIÑUEL; ZABALA, 2001, p. 32), apresenta as características de:

[...] intimidar, diminuir, humilhar, amedrontar e consumir emocional e intelectualmente a vítima, com o objetivo de eliminá-la da organização ou satisfazer a necessidade insaciável de agredir, controlar e destruir que é apresentada pelo assediador que aproveita a situação organizacional particular (reorganização, redução de custos, burocratização, mudanças drásticas, etc.) para canalizar uma série de impulsos e tendências psicopáticas.

Segundo Ferreira (2004, p.37):

Pode-se afirmar, sem medo de errar, que o assédio moral nas relações de trabalho é um dos problemas mais sérios enfrentados pela sociedade atual. Ele é fruto de um conjunto de fatores, tais como a globalização econômica predatória, vislumbradora somente da produção e do lucro, e a atual organização do trabalho, marcada pela competição agressiva e pela opressão dos trabalhadores através do medo e da ameaça. Esse constante clima de terror psicológico gera, na vítima assediada moralmente, um sofrimento capaz de atingir diretamente sua saúde física e psicológica, criando uma predisposição ao desenvolvimento de doenças crônicas, cujos resultados a acompanharão por toda a vida.

O conceito mais utilizado sobre o assédio é o de uma conduta abusiva, que visa atacar a dignidade do trabalhador, de forma **repetitiva e prolongada**, e que expõe o mesmo a situações humilhantes e constrangedoras, causando grandes consequências psicológicas e físicas no assediado.

Muitos dos casos de assédio começam com brincadeiras veladamente "maldosas", que costumam deixar dúvidas sobre as reais intenções do assediador, após o assediador vai evoluindo nas suas investidas, humilhando e comprometendo emocionalmente o assediado. Num segundo momento o assediador passa a envolver o restante da equipe nos episódios, buscando um "apoio", o que muitas vezes ele consegue.

HIRIGOYEN definiu assédio 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, 2017, p. 17).

Já Lis Soboll (SOBOLL, 2008, p. 21), definiu assédio moral como:

"uma situação extrema de agressividade no trabalho, marcada por comportamentos ou omissões, repetitivos e duradouros. Tem como propósito destruir, prejudicar, anular ou excluir e é direcionado a alvos escolhidos (uma ou mais pessoas em especial). Caracteriza-se por sua natureza agressiva, processual, pessoal e mal-intencionada".

Por sua vez PAMPLONA FILHO, WYZYKOWSK E BARROS (*apud* (PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, p. 50) ), definem assédio moral como:

Um conjunto de condutas abusivas e intencionais, reiteradas e prolongadas no tempo que visão a exclusão de um empregado específico, ou de um grupo determinado destes, do ambiente de trabalho, por meio de ataque à sua dignidade, podendo ser comprometidos , em decorrência do seu caráter multiofensivo, outros direitos fundamentais, a saber: o direito à integridade física e moral, o direito à intimidade, o direito ao tratamento não discriminatório entre outros.

Porém, podemos verificar na Convenção 190 da OIT , conquanto ainda não ratificada no direito brasileiro, que a configuração de assédio não exige repetição e tempo prolongado, *"o termo "violência e assédio" no mundo do trabalho refere-se a um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam susceptíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou económico, e inclui a violência e o assédio com base no género"*, destacando como um identificador de assédio a intenção, a suscetibilidade de danos e a consequência do ato no indivíduo ou indivíduos assediados.

## 2.2 TIPOS DE ASSÉDIO

Segundo a doutrina, a tipologia do assédio moral pode ser assim apresentada:

**(i) Assédio moral vertical descendente**, praticado por superior hierárquico em relação à vítima, caracterizado, em geral por violência psicológica. Segundo Márcia Guedes, referida violência, chamada de *"bossing"* no direito anglo-saxão, *"significa uma ação executada pela direção de pessoal para com aqueles funcionários considerados incômodos"* (GUEDES, 2003, p. 36). Há uma assimetria de poder e dependência, notadamente de ordem jurídica, sendo a modalidade mais comum de assédio praticada em nosso país. (PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, p. 63).

**(ii) Assédio moral vertical ascendente**, violência psicológica praticada por

subordinados ou um grupo destes em face de um superior hierárquico. As hipóteses mais comuns desse tipo de assédio ocorre quando um colega de trabalho é promovido à chefia sem a devida qualificação ou legitimidade, segundo seus colegas, por alguém que se achava em melhores condições de receber a promoção ou vantagem ou, ainda, tratando-se de chefe vindo de fora do grupo, setor ou da empresa. Trata-se de uma modalidade de assédio pouco comunicada em razão da natureza da relação entre os envolvidos, onde o assediado receia ser considerado incompetente por seus superiores. Marie-France Hirigoyen assevera:

"que nos casos de assédio moral ascendente a vítima não sabe para onde se dirigir a fim de se defender, haja vista que não pode recorrer ao Sindicato nem à Justiça, muito menos ao seu superior hierárquico ou proprietário da empresa, pois, como visto, teme perder o cargo de chefia". (HIRIGOYEN, 2002, p. 114-115 *apud* PAMPLONA FILHO, GUNÇA, 2020, p. 63-64)

**(iii) Assédio moral horizontal**, violência psicológica praticada por pessoas de mesmo nível hierárquico. Maria Aparecida Alkimin nos apresenta algumas das possíveis causas:

a) nos conflitos interpessoais ocasionados por razões de cunho pessoal, tais como atributos pessoais, profissionais, capacidade, dificuldade de relacionamento, falta de cooperação, destaque junto à chefia, discriminação sexual, entre outros; b) na competitividade ou rivalidade para alcançar destaque, manter-se ou disputar cargo, assim como para obter promoção. (ALKIMIN, 2009, p. 64 *apud* PAMPLONA FILHO, GUNÇA, 2020, p. 64)

**(iv) Assédio moral misto**, violência psicológica com aspectos de assédio vertical e horizontal concomitantemente, "*em que o superior hierárquico pode participar ou incentivar as condutas agressivas ou, por outro lado, nada fazer para combater aquela situação.*" (PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, p. 65). Como se observa, nesta hipótese, existem pelo menos três sujeitos: o assediador vertical, o assediador horizontal e a vítima, sendo esta afligida por colegas e superiores, o que torna o ambiente insuportável.

A doutrina nos apresenta outras distinções de assédio, que nos ajudam a melhor compreender o fenômeno, com especial atenção para as modalidades "*assédio moral discriminatório, assédio moral individual e coletivo, assédio moral interpessoal perverso, assim como assédio moral interpessoal e assédio moral organizacional.*" (PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, p. 75).

Sempre levando em conta os princípios constitucionais fundamentais, notadamente o princípio da dignidade da pessoa humana e o princípio da isonomia.



Cumpra ressaltar que o princípio da não discriminação é um desdobramento do princípio da isonomia.

## 2.2.1 Demais modalidades de assédio moral apresentadas pela doutrina

### 2.2.1.1 Assédio moral discriminatório

conforme entendimento de José Cláudio Monteiro de Brito Filho, a discriminação no trabalho é configurada pela:

*negativa ao trabalhador da igualdade necessária para aquisição ou manutenção do emprego, sendo estas entendidas como a forma de exteriorização do preconceito ou, em outras palavras, como preconceito em sua forma ativa. (BRITO FILHO, 2002, p. 40-43 apud PAMPLONA FILHO, GUNÇA, 2020, p. 76)*

A discriminação no trabalho pode ocorrer em diversos momentos, seja pela forma, efeitos e pelos motivos, a iniciar-se na contratação, como por exemplo não contratando ou disponibilizando cargos de nível superior a quem possua antecedentes criminais por sua cor, gênero, incapacidade física/mental ou orientação sexual.

E durante a vigência do contrato de trabalho, os efeitos dos atos discriminatórios tem por objetivo impedir à ascensão funcional, muitas vezes com a designação de atividades inferiores e até mesmo degradantes. Desta maneira, esta modalidade de assédio pode ser assim conformada:

consiste na tortura psicológica perpetrada por um conjunto de condutas abusivas, intencionais, repetidas e prolongadas que têm por motivação circunstâncias raciais ou étnicas, religiosas, etárias, estéticas, de gênero, de orientação sexual, entre outras características do trabalhador. O assédio moral discriminatório surge como uma repulsa a determinada peculiaridade da pessoa, apresentando-se geralmente de forma dissimulada. (PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, p. 78).

### 2.2.2 Assédio moral individual x assédio moral coletivo

No assédio moral individual o assédio é cometido contra o indivíduo individualmente considerado, delimitando-se com facilidade as figuras do assediador e do assediado.

Por sua vez, o **assédio coletivo *latu sensu***, é dividido em assédio moral individual homogêneo, assédio moral coletivo em sentido estrito e assédio moral difuso.

#### 2.2.2.1 Assédio moral individual homogêneo

Neste tipo de assédio coletivo temos perseguições reiteradas a direitos fundamentais de mais de uma pessoa simultaneamente, mas que na sua essência são direitos fundamentais individuais. Neste assédio temos "*perseguições a alguns trabalhadores individualizados por suas características comuns, que se contrapõem aos interesses do empregador.*" (MUÇOUÇAH, 2011, p. 191 *apud* PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, P. 87)

Segundo Muçouçah, p. 191, um exemplo típico se dá quando o empregador força a demissão de funcionários que estão prestes a se aposentarem.

#### 2.2.2.2 Assédio moral coletivo em sentido estrito

Nesta modalidade o assédio é perpetrado a todos os funcionários tão somente pela existência da relação jurídica, resultado de uma política da empresa ou órgão, tornando o ambiente tóxico a todos, visto existir "*uma afronta sistemática e reiterada à dignidade, à integridade e aos direitos fundamentais do grupo*" (PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, p. 88).

#### 2.2.2.3 Assédio moral difuso

Por fim, segundo Renato Muçouçah, este assédio:

corresponde a lesão reiterada à saúde psicofísica e ao próprio meio ambiente de trabalho em si mesmo considerado, haja vista que as lesões criadas pelo empregador que assedia seus trabalhadores e deles retira a

saúde atingem pessoas indeterminadas, como familiares, amigos, vizinhos de cada trabalhador assediado. ((MUÇOUÇA, 2011, p. 191 *apud* PAMPLONA FILHO; GUNÇA, 2020, P. 88)

### 2.3 CAUSAS GENÉRICAS DO ASSÉDIO

Podemos citar diversas causas para o assédio, desde o prazer em humilhar até a insegurança do assediador perante o assediado.

Situações de conflito ocorrem normalmente onde existem várias pessoas trabalhando juntas, saber como lidar com esses conflitos e restabelecer o equilíbrio do ambiente, no serviço público, é parte da função de uma boa chefia.

Chefias competentes são muito importantes para evitar esse tipo de conflito, neste ponto destacamos a importância da indicação de chefias que tenham qualificação para desenvolver a função, que participem regularmente de capacitações direcionadas para cargos de chefia.

Nesse sentido, afirma Batalha (2006) que, no setor público, em parte dos casos, os chefes são indicados por outros motivos, e não pela sua competência. Sem a preparação necessária para o exercício do cargo de chefia, o servidor pode se tornar autoritário buscando compensar suas evidentes limitações, além de se considerar intocável.

Muitas das chefias no serviço público não são escolhidas pela sua capacidade técnica ou qualificação e sim por indicações políticas.

Um chefe que se sente ameaçado por um dos seus subordinados pode passar a assediá-lo pelo simples fato de se sentir inseguro perante ele, aproveitando-se da sua posição hierárquica superior, ainda que temporária.

Outra consequência do assédio é que muitas vezes o assediado é isolado pelo restante da equipe, por não quererem ficar "mal" com a chefia, aumentando a força do assediador. Além disso a estabilidade que o servidor goza e a certeza da impunidade reforçam os casos de assédio moral.

Damasceno, em sua pesquisa elaborada em uma Universidade, para o Curso de Doutorado, diz que:

[...] concluímos que os servidores desse âmbito educacional possuem um consistente conhecimento sobre o assédio moral, entendendo o essencial do assunto, ou seja, a realização e a reiteração do ato abusivo e constrangedor; possuem também boa percepção no que tange às causas, consequências, prevenção e combate ao assédio; todavia, apresentam ainda algumas falhas na percepção no tocante às características da vítima. Percebemos também certa dificuldade na diferenciação dos significados de tempo de duração e frequência (2015, p. 113)

Segundo a Cartilha de Prevenção ao Assédio Moral, Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho mais Positivo elaborada pelo Secretaria de Comunicação Social do TST, as causas do assédio moral no ambiente de trabalho estão ligadas a "fatores econômicos, culturais e emocionais" e indica as principais causas:

- Abuso do poder diretivo;
- Busca incessante do cumprimento de metas;
- Cultura autoritária;
- Despreparo do chefe para o gerenciamento de pessoas;
- Rivalidade no ambiente de trabalho; e
- Inveja.

Fonte: (TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, p. 12).

## 2.4 VÍTIMAS

<sup>1</sup>As vítimas de assédio moral não são necessariamente pessoas frágeis ou que apresentam qualquer transtorno. Muitas vezes elas têm características percebidas pelo agressor como ameaçadoras ao seu poder. Por exemplo, podem ser pessoas que reagem ao autoritarismo do agressor ou que se recusam a submeter-se a ele. Além desses casos, as vítimas são frequentemente identificadas em grupos que já sofrem discriminação social, tais como mulheres, homossexuais, pessoas com deficiências, idosos, minorias étnicas, entre outros.

Os alvos frequentes das condutas de assédio são as pessoas com deficiências, idosos, minorias étnicas, as mulheres e os servidores, estagiários ou terceirizados enfermos ou que sofreram acidente de trabalho, que são discriminados e isolados.

Para Alkimin (2008, p.71):

---

<sup>1</sup> Cartilha de Prevenção ao Assédio Moral Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho mais Positivo - Autoria:Secretaria de Comunicação Social do TST

Há várias formas de manifestação do assédio moral com o objetivo de vexar, constranger, inferiorizar e humilhar a vítima, que vão desde comportamentos e atitudes concretas como, por exemplo, tratar com rigor excessivo, atribuir tarefas inúteis, degradantes ou superiores à capacidade intelectual ou física do empregado, rebaixamento funcional, invasão da privacidade e intimidade, divulgando questões pessoais ou sujeitando o empregado a revistas e controles exagerados, injúrias, calúnias, críticas, ironias, humilhações e discriminações reiteradas em público, inatividade forçada, agressão verbal ou física etc., até falta de comunicação (conduta omissiva) no intuito de isolar a vítima e afastá-la da organização do trabalho, ou comunicação não-verbal e gestos (suspiros, olhar e ignorar a presença da vítima, erguer de ombros, mímicas, risinhos etc.).

Não por acaso Alkimin (p.41), o sujeito agressor pode ter variadas denominações, tais como "*assediador, perverso, acossador*", aduzindo que quem pratica tais condutas normalmente quer demonstrar seu poder e autoestima, agindo, em razão disso, de modo a "*rebaixar os outros, não admitindo suas falhas e não valorizando suas ações, sendo arrogante, amoral e capaz de se apoderar de trabalhos alheios com intuito de demonstrar uma sabedoria que não possui*". (ALKIMIN, 2008, p. 71)

### 3 ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como intróito ao tópico, apresentamos dois importantes conceitos: serviço público e servidor público.

Segundo a Escola formalista, adotada no Brasil:

(...) não é possível definir um serviço público pela atividade em si, pois existem atividades não existenciais, pois existem atividades essenciais, como a saúde, que quando prestadas por particulares, não podem ser consideradas serviço público. Assim, para que um serviço seja considerado público é necessário que a lei ou o texto constitucional o defina como tal (**critério formal**)

Contudo, essa corrente não leva em conta apenas o critério formal para definir serviço público, **mas considera também um elemento material, relacionado com a natureza da atividade**, de modo que somente pode ser serviço público uma prestação, um "fazer algo", que configure uma utilidade ou comodidade material para a sociedade (CASTRO, 2022, p. 711).

De outro lado José dos Santos Carvalho Filho preceitua:

Portanto, pode-se definir que será considerado serviço público toda atividade executada pelo Estado de forma a promover à sociedade uma comodidade ou utilidade, usufruída individualmente pelos cidadãos, visando ao interesse público, gozando das prerrogativas decorrentes da supremacia estatal e sujeições justificadas pela indisponibilidade do interesse público. Por fim, a atividade deve ser prestada pelo serviço público, de forma direta ou mediante delegação a particulares que atuarão por sua conta e risco. (CARVALHO FILHO, 2012) *apud* (CARVALHO, 2022, p. 872).

Feitas essas considerações, importante transcrever o questionamento feito por Erika Sohten:

Enquanto falar em padrões desrespeitosos, injustos e tirânicos nas relações regidas pelas leis trabalhistas tornou-se assunto comum na literatura nacional e internacional, não se discute a figura do superior hierárquico grosseiro, da autoridade pública assediadora ou da violência silenciosa no exercício das funções administrativas que se desenvolvem no Poder Judiciário, Legislativo ou Executivo ou mesmo dentro do Ministério Público. Para muitos que não fazem parte do setor público parece até irreal, irônico, ou impensável falar que servidores possam ser vítimas de assédio, afinal, como possuem tantas regalias e podem ser assediados? (SÖHSTEN, 2021, p. 10).

De fato, é abundante a discussão da questão do assédio moral no âmbito privado, com grande número de artigos e livros e julgados, o que já não se dá em relação aos servidores públicos, que possuem peculiaridades que devem ser

apontadas e demonstradas.

Segundo Minassa:

A principal diferença é que no setor público, o ato de assediar não está tão relacionado com a produtividade, mas sim com questões de poder. O resultado não se afigura outro senão o de provocar impiedosa destruição à dignidade, liberdade, honra e personalidade dos servidores, causando-lhes danos de natureza física e psíquica. (MINASSA, 2012 *apud* SOHSTEN, 2021, p. 93)

No âmbito privado, o fator mais relevante entre patrões e empregados não passa pelo poder político ou influência do cargo, questão inexistente nesta seara, mas o poder diretivo e a subordinação econômico jurídica.

Já no setor público, há uma predominância da questão do poder e dos elementos que o circundam. Neste aspecto importante transcrever o que pontua Leonel Pires Ohlweiler:

No entanto, cada vez mais o assédio moral manifesta-se no próprio interior do Estado, considerando as múltiplas peculiaridades do campo burocrático, ambiente propício para comportamentos marcados pela violência simbólica. Muito embora o foco de tais ilícitos não se relacione apenas à questão da produtividade, a análise aqui realizada aprofunda tal possibilidade, indicando, também, o fato da disputa de poder e a competitividade pelo domínio do espaço administrativo, como ingredientes cruciais. Urge traçar o âmbito dos riscos socioadministrativos de assédio moral, além de modificar o conjunto de posturas burocráticas. (OHLWEILER, 2021, p. 9)

Nunes menciona que:

O funcionalismo público apresenta uma peculiaridade que possibilita um agravamento quanto à perversidade do assédio, em razão de não ter o “superior” a opção de demitir discricionariamente o “subordinado”. Em razão disso, o chefe imediato passa a atitude de assédio moral através de isolamento, sobrecarga, críticas infundadas constantes ou outra forma, atentando quanto à dignidade do trabalhador. (NUNES, 2016 *apud* PEREIRA, 2020, p. 66).

A administração pública, ao contrário do que se imagina, oportuniza que ocorram situações conflitantes, decorrentes de falta de pessoal, excesso de trabalho, práticas organizacionais arcaicas e não raras vezes, chefias despreparadas, fazendo com que predominem situações abusivas que desvalorizem o servidor e muitas vezes passem por atitudes assediadoras.

Destas características dos órgãos públicos que especialmente contribuem

para que o assédio moral se manifeste e se alastre temos:

uma estrutura hierarquizada, preconceito enraizado por origem racial ou orientação sexual, por origem financeira, burocracia excessiva, anonimato em virtude do excesso de contingente, alta competitividade, regulamentação insuficiente e, ainda, muitas vezes os chefes são despreparados para o exercício do cargo, e se tornam arbitrários a fim de compensar suas limitações. (VACCHIANO, 2007).

Mais uma vez importamos os ensinamentos de Ohlweiler:

O quadro acima retratado indica a abrangência do assédio moral, não apenas como fenômeno local, mas algo inserido na “decadência ideológica de valores”, transformando o exercício de poder em abuso de hierarquia ou de qualquer poder de fato (LORENZO DE MEMBIELA, 2007, p. 39), ensejando a disparada da violência no trabalho ao ponto de caracterizar autêntica epidemia. Cumpre ressaltar que a referência é feita ao assédio dentro dos três poderes, quando temos por foco a função de gestão das atividades dos servidores.

O assédio moral na Administração Pública, segundo alude o autor, relaciona-se com o próprio processo de dominação que se desenvolve no Estado como campo de poder: “Lo que describe no es ni más ni menos que la dominación del funcionario por la Administración Pública prescindiendo de su dimensión personal, de su dignidad” (LORENZO DE MEMBIELA, 2007, p. 43).

Não se pode olvidar, assim, o ambiente propício dos espaços burocráticos para a ocorrência de assédio moral, compreendendo a burocracia levando em conta algumas das características desenvolvidas por Max Weber, como atividade ordenada por regulamentos, por leis ou normas administrativas, distribuída de forma fixa como deveres oficiais, estruturada a partir do princípio da autoridade, conferindo à autoridade administrativa a competência para dar as ordens necessárias à execução de tais deveres, delimitada por normas relacionadas aos meios de coerção para a realização metódica e contínua de tais deveres (WEBER, 1982, p. 229), configurando-se, assim, o conceito de autoridade burocrática. Portanto, o ambiente da Administração Pública, a partir dessa concepção de caráter formal e racional, é estruturado nos princípios da hierarquia e dos níveis de autoridade, fixando vínculos de subordinação, a previsão escalonada de postos superiores e inferiores (OHLWEILER, 2021, p. 14-15).

Neste sentido SÖHSTEN:

Em resumo, é na função administrativa que observamos as práticas de assédio moral, seja dentro de um dos Poderes do Estado ou em órgãos públicos que desenvolvem atribuições essenciais para o funcionamento de cada um de tais Poderes. Neste grupo, por exemplo, estão inseridas as Universidades Públicas, na condição de autarquias em regime especial, ou seja, integrantes da Administração Pública indireta, sendo, inclusive, muito grave a quantidade de denúncias de assédio moral em tais instituições (SÖHSTEN, 2021, p. 100).

E muitas vezes as próprias garantias dos servidores públicos, a exemplo da estabilidade e do processo disciplinar, favorecem mais ao assediador do que ao assediado. Na primeira hipótese, em já sendo estável o servidor, se fará de tudo



para miná-lo psicologicamente, inclusive por instrumentos institucionais, como as avaliações de desempenho ou até mesmo levando ao assediado a praticar condutas defensivas, que são vistas como violadoras do regimento interno, podendo acarretar a abertura de um PAD contra este. E mesmo quando o assediado denuncia, o PAD muitas vezes se transforma em um escudo para quem pratica o assédio.

Como se percebe, a questão do assédio moral está intimamente ligada aos poderes administrativos, notadamente o poder hierárquico e o disciplinar, sendo o primeiro o que detém maior impacto na matéria em tela.

No que tange ao poder disciplinar apresentamos o posicionamento de Wladimir da Rocha França:

Os bens jurídicos que justificam o Direito Administrativo Sancionador são aqueles que devem ser protegidos pelo Estado no exercício da função administrativa. Eles compreendem valores que servem de base para: (i) os *direitos fundamentais*, que devem ser harmonizados pelo Estado-administração, e, (ii) para os interesses públicos, que ele deve atender.

Nesse diapasão, o Direito Administrativo Sancionador cuida do *fato jurídico ilícito administrativo*, que podem ser: (i) *ato ilícito administrativo*, quando o seu suporte fático tem em seu cerne uma conduta dolosa ou culposa que gera dano ao bem jurídico tutelado pelo regime jurídico administrativo; ou, (ii) *ato-fato ilícito administrativo*, cujo suporte fático contém em seu núcleo uma conduta lesiva a bem jurídico, sendo irrelevante a apreciação do dolo ou culpa de seu agente para a incidência da norma jurídica administrativa sancionadora (cf. FRANÇA, 2020b).

O fato ilícito administrativo pode ensejar a aplicabilidade da: (i) *sanção judicial administrativa*, de competência do Estado-jurisdição no exercício da jurisdição civil; ou, (ii) *sanção administrativa em sentido estrito*, de competência do Estado-administração (cf. FRANÇA, 2020b) (FRANÇA, 2021, p. 202-204).

Neste aspecto vale transcrever o quanto aduzido por Minassa em relação ao escalonamento hierárquico e das possibilidades de seu uso abusivo:

Embora seja demasiadamente necessário e relevante o escalonamento vertical das atividades dos órgãos e agentes públicos da Administração Pública, há, por outro lado, por força de tal verticalização, situações que proporcionam os mais dramáticos casos de assédio moral no setor público. **E isso se deve ao fato de pessoas que, ao serem detentoras dos mais altos cargos hierárquicos em determinado setor utilizem-se dos poderes que lhes são atribuídos, para, falsamente em nome destes, agirem de forma espúria, tirânica, perversa e perseguidora para com um ou mais agentes subalternos.** Podemos citar como exemplo a delegação de poderes pelo superior ao subordinado, objetivando o exercício impossível de determinado ato ou a indução ao erro, a fim de responsabilizá-lo pela inexecução ou execução errônea do ato administrativo, respectivamente. (Minassa, 2012, p. 148 *apud* SÖHSTEN, 2021, p. 114)

### 3.1 ASSÉDIO MORAL AO SERVIDOR PÚBLICO

No serviço público os casos de assédio moral têm crescido muito, conforme pesquisa elaborada pelo Comitê UFRGS HeForShe, em parceria com o Projeto Meninas na Ciência, sobre a percepção de assédio moral e sexual relativo ao gênero na Universidade, divulgada em 24/06/2020, os casos de servidores que declararam já ter sofrido algum tipo de assédio foram de 51, 82% dos técnicos administrativos entrevistados.

Alguém poderia pensar que não há assédio moral entre professores de uma universidade pública porque estes têm estabilidade, há isonomia salarial e são seus pares que gerem a universidade e os departamentos. Entretanto, conforme apresenta Zanin e colaboradores, em diversas situações cotidianas se faz uso das estruturas de poder e das disfunções burocráticas como instrumentos de assédio moral. Tomo como exemplos a comunicação ineficiente, a hierarquia rígida e as regras engessadas, que se mostram como instrumentos privilegiados de assédio moral e comprovam o que afirmam Pires e Macêdo (2006, p. 14 apud Zanin e colaboradores, 2015, p.195) de que “nas organizações públicas, são as relações de estima e os jogos de influência os verdadeiros indicadores de poder no Brasil”. (COSTA, 2018, p. 05).

#### 3.1.1 Danos do assédio moral para a instituição

Não se pode deixar de aduzir que a ocorrência do assédio moral nas instituições públicas e privadas não apenas afetam as pessoas assediadas, familiares e amigos, restando claro que esta prática também produz efeitos nefastos para as pessoas jurídicas envolvidas.

O primeiro e mais superficial efeito é o econômico, pois a conduta de assédio reduz a produtividade como um todo, e conseqüentemente o retorno que se espera em sua atividade-fim.

Além disso, em uma camada mais profunda, o espaço de trabalho torna-se um local para onde o assediado quer estar presente, o que contamina todo um ambiente de trabalho.

Nesse sentido:

Os prejuízos são muitos, e são gravíssimos. a Administração Pública, em todos os seus setores, deixa de cumprir com a missão de entregar

prestações de qualidade e de modo célere, não por falta de estrutura, tempo, demanda ou trabalho, mas pelo sofrimento vivenciado por aqueles que representam a sua essência, os servidores públicos." (SÖHSTEN, 2021, p. 200).

### 3.1.2 O que a vítima deve fazer

Algumas condutas são importantes ao combate ao assédio moral, como se extrai das orientações compiladas pelo site [assediomoral.org.br](http://assediomoral.org.br):

Resistir: anotar com detalhes toda as humilhações sofridas (dia, mês, ano, hora, local ou setor, nome do agressor, colegas que testemunharam, conteúdo da conversa e o que mais você achar necessário).

Dar visibilidade, procurando a ajuda dos colegas, principalmente daqueles que testemunharam o fato ou que já sofreram humilhações do agressor.

Organizar. O apoio é fundamental dentro e fora da empresa.

Evitar conversar com o agressor, sem testemunhas. Ir sempre com colega de trabalho ou representante sindical.

Exigir por escrito, explicações do ato agressor e permanecer com cópia da carta enviada ao D.P. ou R.H e da eventual resposta do agressor. Se possível mandar sua carta registrada, por correio, guardando o recibo.

Procurar seu sindicato e relatar o acontecido para diretores e outras instancias como: médicos ou advogados do sindicato assim como: Ministério Público, Justiça do Trabalho, Comissão de Direitos Humanos e Conselho Regional de Medicina (ver Resolução do Conselho Federal de Medicina n.1488/98 sobre saúde do trabalhador).

Recorrer ao Centro de Referencia em Saúde dos Trabalhadores e contar a humilhação sofrida ao médico, assistente social ou psicólogo.

Buscar apoio junto a familiares, amigos e colegas, pois o afeto e a solidariedade são fundamentais para recuperação da autoestima, dignidade, identidade e cidadania.

Importante:

Se você é testemunha de cena(s) de humilhação no trabalho supere seu medo, seja solidário com seu colega. Você poderá ser "a próxima vítima" e nesta hora o apoio dos seus colegas também será precioso. Não esqueça que o medo reforça o poder do agressor! (ASSÉDIO...).

## 4 LEGISLAÇÃO PERTINENTE

### 4.1 ASPECTOS GERAIS

Já foram explicitados os aspectos do assédio moral, como conduta que expõe os indivíduos de forma individual ou coletiva a situações vexatórias, degradantes, constrangedoras, normalmente de forma sistemática e continuada, sem prejuízo de hipóteses aventadas pela doutrina, que o assédio também pode ocorrer em situações únicas, dado o grau elevado de gravidade e/ou intensidade.

Desta maneira, embora referidas condutas sejam, há muito, reconhecidas no Brasil como exemplo de assédio moral não existe em nosso ordenamento legislação específica no âmbito federal, conquanto embora a conduta do assédio moral já tenha sido reconhecida no Brasil, não existe legislação no âmbito federal que trate especificamente do assédio moral, conquanto existam diversos projetos em tramitação versando a respeito desta temática.

Temos tão somente algumas leis estaduais e municipais específicas, com maior ou menor grau de proteção e abrangência.

### 4.2 ARCABOUÇO CONSTITUCIONAL

O principal fundamento constitucional que sustenta a ilegalidade do assédio consubstancia-se no **princípio da dignidade da pessoa humana**, constante do artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Nesse sentido Marcelo Novelino (2022, p. 299):

Consagrada expressamente no inciso III do artigo 1º da Constituição brasileira de 1988, a dignidade da pessoa humana desempenha um papel de proeminência entre os fundamentos do Estado brasileiro. Núcleo axiológico do constitucionalismo contemporâneo, a dignidade é considerada o *valor constitucional supremo* e, enquanto tal, deve servir, não como razão de decidir para casos concretos, mas principalmente como diretriz para a elaboração, interpretação e aplicação das normas que compõem a ordem jurídica em geral, e os sistema de direitos fundamentais, em particular.

Esse princípio, por basear-se na essência humana, como diz SARLET (2006, p. 59-60), pode ser conceituado como:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração que o faz por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

E como "*valor constitucional supremo*" e garantidor de "*condições existenciais mínimas*" desempenha um papel de vetor para todos os ramos do direito, servindo como fundamento protetivo contra o assédio moral em todos os ramos do direito.

NOVELINO complementa:

Existe uma relação de mútua dependência entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, pois ao mesmo tempo em que estes surgiram como uma exigência da dignidade de proporcionar o pleno desenvolvimento da pessoa humana, somente por meio da existência desses direitos a dignidade poderá ser respeitada, protegida e promovida. A intenção específica da consagração de um conjunto de direitos fundamentais é explicitar uma ideia de ser humano, manifestada juridicamente no princípio da pessoa humana. Esta se constitui na referência valorativa de todos os níveis fundamentais, delimitando, desse modo, o âmbito, de sua matéria. Os direitos fundamentais constituem um sistema estruturado em referência a esse valor que os fundamenta. A dignidade é o fundamento, a origem e o ponto comum entre os direitos fundamentais, os quais são imprescindíveis para uma vida digna. Nas palavras de Jürgen Habermas (2010), "a dignidade humana, que é uma e a mesma em toda parte para todos, fundamenta a indivisibilidade de todas as categorias dos direitos humanos. Só em colaboração uns com os outros podem os direitos fundamentais cumprir a promessa moral de respeitar igualmente a dignidade humana de cada pessoa. (NOVELINO, 2022, p. 303).

Assim, muitos outros princípios derivam deste princípio, sendo que o direito à vida, liberdade e a igualdade são derivações de primeiro grau.

Mas também o art. 5º, inciso II, da Constituição da República deve ser tido como um dos pilares constitucionais de proteção em face do assédio na seara da Administração Pública, visto que este dispositivo, relativo ao **princípio da legalidade**, determina que "*Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*".

Na Administração Pública, referido princípio não pode ter outra interpretação senão a de que o agente público só possa agir e fazer o que é permitido em lei, contrariamente ao particular, pode fazer tudo, desde que a lei não proíba. Logo, qualquer conduta do agente público que extrapole os regramentos legais fere o

mencionado princípio da legalidade.

E, ainda, temos a **moralidade administrativa** que foi incorporada pela Constituição de 1988 a um só tempo como direito fundamental e princípio norteador da atuação da Administração Pública, forte no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Segundo (SÖHSTEN, 2021, p. 76) este princípio tem por significado:

o agir honestamente, com ética, lealdade e boa-fé. Agredir moralmente um servidor, fazendo-o de depósito de frustrações, simplesmente porque há subordinação e a chefia vive sob pressão ou precisa cumprir metas, é um ato de profunda deslealdade para com o servidor e o próprio servidor hierárquico.

O mesmo se aplica nas relações horizontais e nas verticais do subordinado para com seu chefe hierárquico, princípio da Moralidade está previsto no art. 37, de modo que "*o agente público deve atuar de forma ética, proba, com honestidade para com seus colegas de trabalho, bem como para os administrados, devendo obediência às leis e as demais espécies normativas*".

E é como uma violação ao direito de igualdade que o assédio moral deve ser visto, pois a vítima é tida pelo assediador, por vezes, como uma pessoa inferior, menor, não merecedora, e, conquanto tenhamos hierarquia, subordinação, determinados parâmetros morais e éticos não podem ser ultrapassados, pena de violação à Constituição e demais dispositivos legais aplicáveis.

Por outro lado, a Constituição Federal, no que tange à Administração Pública, nos relega uma proteção indireta (Responsabilidade Civil do Estado), no sentido de que atinge apenas mediatamente o assediador, conforme dispõe o **§6º do art. 37, caput**, da Constituição Federal, *verbis*:

"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:  
(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa." (grifei e/ou negritei)

### 4.3 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Como mencionado, apesar de inexistir legislação específica relativa ao assédio moral na esfera federal, a doutrina faz considerações muito pertinentes:

Consultando a Internet, é possível verificar em parte a situação atual, não havendo, no âmbito da Administração Pública Federal, conjunto significativo de leis tratando do assédio moral. A ausência, no entanto, não impede o exame dos casos com base na própria Lei nº 8.112/1990, tratando-se de servidores públicos federais, com dispositivos não específicos, mas que regulam os direitos e deveres de tais agentes públicos, **artigos 116 e 137. Também digno de nota, a Lei nº 11.984, de 16 de junho de 2009, em cujo artigo 4º veda a concessão ou renovação de quaisquer empréstimos ou financiamentos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a empresas da iniciativa privada cujos dirigentes sejam condenados por assédio moral.** (OHLWEILER, 2021, p. 27). (negritei)

No que tange a Lei 8.112/90, que trata do **Regime Jurídico único dos Servidores Públicos Federais**, há de se acrescentar como fundamento o artigo 117, pois o servidor público há de atender ao princípio da moralidade administrativa.

E como norma reguladora, temos o **Código de ética do Servidores Públicos**, o qual nos fornece balizas detalhadas do comportamento do servidor, as quais, em sendo violadas, servirão como fundamento para aplicação das normas penalizadoras do referido Regime Jurídico Único Federal, nos termos do Decreto n.º 1.171/1994 e anexo respectivo<sup>2</sup>.

Além disso, temos normas estaduais e municipais a respeito do tema, podendo-se exemplificar:

- **Lei Complementar nº 12.561**, de 12 de julho de 2006, que trata do assédio sexual no âmbito da Estado do Rio Grande do Sul.

De todo importante transcrever dois dispositivos da mencionada lei estadual:

**"Art. 1º Fica proibida a prática do assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta de qualquer de seus poderes e instituições autônomas.**

**Art. 2º Considera-se assédio moral, para os fins do disposto nesta Lei Complementar, toda ação, gesto ou palavra que, praticados de forma repetitiva por servidor público, no exercício de suas funções, vise a atingir a auto-estima e a integridade psicofísica de outro servidor, com prejuízo de sua competência funcional (...)"<sup>3</sup>.**

<sup>2</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm)

<sup>3</sup> <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lec%20n%C2%BA%2012.561.pdf>

- **Lei Complementar nº 735<sup>4</sup>**, de 30 de janeiro de **2014**, que incluiu no Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre, dentre outras matérias, disposições relativas ao assédio moral, ainda que de forma restrita, a saber:

"Art. 197 ...

...

*XXVI - **praticar assédio moral contra seus subordinados**, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a dignidade desses ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes para esses, abusando de autoridade conferida pela posição hierárquica.*

..." (grifei e/ou negritei)

#### 4.3.1 Lei de improbidade administrativa

A improbidade administrativa é regulada no plano infraconstitucional pela Lei 8.429/92, à qual, devido ao avanço da jurisprudência, acabou por entender a conduta de assédio moral como ato de improbidade administrativa.

Esta construção jurisprudencial era, sem dúvida, um dos instrumentos legais mais eficazes contra o assédio moral no âmbito da Administração pública.

De fato, o artigo 37, *caput* e parágrafo 4º, da Constituição Federal, abaixo transcrito, preceitua:

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

Verifica-se, conforme ensina Renério de Castro Júnior, que o mencionado dispositivo constitucional é de "**eficácia limitada**" e nos apresentava um rol exemplificativo, tanto que não indica da pena de multa (CASTRO, 2022, p. 829).

A temática é reproduzida na Constituição Federal em outros dispositivos:

a) **art. 14, §9º**: "*Lei complementar estabelecerá outros casos de*

4 <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2014/73/735/lei-complementar-n-735-2014-inclui-inc-xxvi-no-caput-e-4-e-5-no-art-197-e-inc-iv-no-caput-do-art-206-e-altera-o-3-do-art-197-e-o-inc-v-do-caput-do-art-207-todos-da-lei-complementar-n-133-de-31-de-dezembro-de-1985-que-estabelece-o-estatuto-dos-funcionarios-publicos-do-municipio-de-porto-alegre-e-alteracoes-posteriores-incluindo-a-pratica-de-assedio-moral-contra-subordinados-em-rol-de-hipoteses-puniveis-com-demissao-e-da-outras-providencias>



*inelegibilidade* e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a **probidade administrativa**, a moralidade para o exercício do mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta".

b) **art. 15, V**: "É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] **improbidade administrativa**, nos termos do art. 37, §4º".

c) **art. 85, V**: "São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] a **probidade administrativa** (CASTRO, 2022, p. 829).

**Odete Medauar** nos passa características importantes da improbidade administrativa:

Outro meio é a previsão de sanções a agentes públicos por atos ou condutas de *improbidade administrativa*. A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade administrativa. Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão. A improbidade administrativa tem um sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público, embora existam outros casos sem lesão direta ao erário, por exemplo, na fraude à licitude em concurso público conceitua improbidade administrativa (MEDAUAR, 2018, p. 120)

**O *leading case* caracterizador de atos de assédio moral no âmbito da Administração Pública como ato de improbidade administrativa resultou do julgamento do Recurso Especial nº 1.286.466 - RS (2011/0058560-5), 2ª T., Rel. Min. Eliana Calmon, j. 21.05.2013, DJe 18.09.2013:**

**"EMENTA**

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

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

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

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

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

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

**6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige**

**a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese.**

7. Recurso especial provido." (negritei)

**No entanto**, contra toda a evolução e construção doutrinária e jurisprudencial que a matéria vinha obteve com sua ratificação como ato de improbidade e com isso, todas as ações em que esta questão é passível de ser aventada, seja individual ou coletivamente, a lei de improbidade foi substancialmente alterada com a edição da casuística **Lei 14.230/2021**, que revogou diversos dispositivos e alterou outros tantos, diminuindo em muito o poder de enfrentamento da improbidade administrativa.

E o enfrentamento ao assédio moral, em consequência, restou em muito enfraquecido, posto que o artigo 11 da nova Lei de Improbidade Administrativa, agora com rol taxativo, não trata desta questão, que restou totalmente alijada.

Vejam os:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão **dolosa** que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas**: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.*

*VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)*

*IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança*

*ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) **(grifei e/ou negritei)***

Certamente, as condutas caracterizadores de assédio moral continuam a ser considerados atos ilícitos, podendo dar ensejo a sanções nas esferas cível, administrativa e penal, mas repise-se, deixaram de ser tidos como atos típicos para efeito de improbidade administrativa (CASTRO, 2022, p. 849).

Mas outra questão a ser decidida, com relação a fatos anteriores à publicação da nova lei diz respeito a sua possível retroatividade:

"Com a revogação dos mencionados incisos e a partir da taxatividade das condutas descritas nos incisos do art. 11 da LIA, com a reforma introduzida pela Lei 14.230/2021, revela-se possível a retroatividade da lei mais benéfica para impedir a continuidade das ações de improbidade administrativa ou para desfazer as condenações judiciais por improbidade com fundamento nos incisos agora revogados." (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 36).

Por fim, a brusca alteração legislativa em questão põe a prova o princípio da segurança jurídica:

24.1 A reunião das duas dimensões - estática e dinâmica - do princípio da segurança jurídica permite demonstrar que este busca garantir, em seu conjunto, um estado ideal de respeitabilidade do ser humano, inafanado ao engano, à frustração, à surpresa e à arbitrariedade, protegendo, com isso, a respeitosa transição do passado ao presente e do presente ao futuro, elementos esses que conduzem a reconceituá-la como um *princípio-condição, garantidor de um estado de respeitabilidade dos direitos fundamentais do cidadão-contribuinte e de moderação da atuação estatal por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstitutivas de normas gerais e individuais, ou simplesmente como um princípio garantidor do contribuinte como cidadão.* (AVILA, 2016, p. 707-707).

#### 4.3.2 A solução parcial da problemática pela responsabilidade civil do Estado

##### 4.3.2.1 Característica da Responsabilidade Civil do Estado

Primeiramente, ressalte-se, a responsabilidade do estado como pessoa jurídica será sempre na esfera civil, somente os seus agentes poderão, se o caso, ser responsabilizados nas três esferas (civil, penal e administrativa).

A responsabilização civil do Estado - objetiva - pressupõe três sujeitos, o Estado, o terceiro lesado e o agente do Estado, conforme se extrai do mencionado §6º do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

No entanto, com relação a responsabilidade civil do Estado no âmbito do assédio moral, nem sempre o lesado será um particular, podendo ser um ou mais agentes públicos, em quaisquer de suas modalidades (vertical, horizontal ou misto).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de outros Tribunais confirma esse entendimento em seus julgados, v.g.:

*Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRADO. INTERPOSIÇÃO EM 7.11.2019. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OFENSAS PROFERIDAS POR SUPERIOR HIERÁRQUICO. DANOS MORAIS. NEXO DE CAUSALIDADE. COMPROVAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. PRECEDENTES. 1. A discussão sobre a existência de nexo de causalidade entre as ofensas sofridas pelo agravado e as agressões verbais prolatadas pelo seu superior hierárquico, além da indenização imposta em face dos danos morais ao Estado agravante, demandaria revolvimento dos dados fáticos constantes nos autos, a exigir nova apreciação de matéria de índole probatória, inviável na instância extraordinária, incidência ao caso, portanto, do óbice da Súmula 279 desta Corte. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. (ARE 1234133 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 23-09-2020 PUBLIC*

24-09-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-011 DIVULG 21-01-2021 PUBLIC 22-01-2021) (negritei)

#### 4.3.2.2 A Questão da Responsabilidade direta do Agente Público Causador do Dano - Duplicidade das Relações Jurídicas

Conforme Renério de Castro Junior (CASTRO, p. 389):

o já citado §6º do art. 37, CF/88, apresenta duas relações jurídicas com pessoas diversas e fundamentos jurídicos também diversos. Na primeira parte do dispositivo, regula a relação jurídica entre o Estado e o particular prejudicado pelo dano, sendo aquele considerado civilmente responsável por danos causados a este. O fundamento jurídico desta relação reside na **responsabilidade objetiva do Estado**. Assim, dispensada a prova de culpa.

Por outro lado, a parte final do texto faz menção à relação jurídica pertinente ao **direito de regresso**, dela fazendo parte o Estado (ou a pessoa jurídica de Direito Privado prestadora de serviço público) e o agente. Ao dizer que o Estado pode exercer seu direito de regresso contra o agente responsável nos casos de culpa ou dolo, a CF/88 vinculou as partes à **teoria da responsabilidade subjetiva ou com culpa**. Ou seja, o Estado só pode ressarcir-se do montante com que indenizou o lesado se comprovar a atuação culposa de seu agente.

Por algum tempo existiu divergência entre os posicionamentos do STF e do STJ, sendo que a Suprema Corte firmou entendimento no sentido de que apenas as Pessoas Jurídicas de Direito Privado e as prestadoras de serviços públicos poderiam ser demandadas, respondendo objetivamente pelos danos causados a terceiros.

*"Precedentes: 1. (RE 344.133, Rel. Min. Marco Aurélio, dje 14/11/2008); 2. (RE 470.996-AGR, Rel. Min. Eros Grau, dje 11/09/2009); 3. (RE 601.104, Rel. Min. Cármen Lúcia, dje 15/09/2009); 4. (RE 235.025, Rel. Min. Gilmar Mendes, dje 19/11/2010); 5. (ARE 939.966-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, dje 18/05/2016); 6. (RE 593.525-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, dje 10/10/2016)." (LIMA, 2019).*

O STJ, por sua vez, pacificou a questão de forma diversa, decidindo:

no julgamento do Recurso Especial n.º 1.325.862, da relatoria do ministro Felipe Salomão, em 05/09/2013, pela liberdade de a vítima escolher se a ação será proposta contra o Estado, contra o agente público, ou contra ambos. Segundo ele, a Constituição impõe um ônus maior ao estado por força da teoria do risco administrativo, e, em princípio, pela solvência em relação à pessoa física responsável pelo dano, todavia não obriga que a vítima ajuíze ação apenas contra a Fazenda Pública, tampouco concede imunidade ao agente público de ser demandado diretamente por seus atos. Destaca também que, se por um lado a vítima abre mão da responsabilidade objetiva, por outro também não se sujeita ao regime de precatórios. (Resp 1.325.862, Rel. Min. Felipe Salomão, dje 10/12/2013)

Precedentes: 1. (Resp 731.746, Rel. Min. Felipe Salomão, dje 04/05/2009);  
2. (Resp. 687.300, Rel. Min Felipe Salomão, dje 24/08/2010) (LIMA, 2019).

Em razão dessas divergências, prevaleceu o entendimento do STF.

Assim, nas palavras de Renério Castro:

a ação de reparação deve ser movida contra a Administração (pessoa jurídica), e não contra o agente que causou o dano. Isso porque, nos termos do art. 37, §6º, da CF/88, é a própria pessoa jurídica (de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público) que responde objetivamente pela reparação danos causados a terceiros por seus agentes. Por consequência, quem deve figurar no polo passivo da indenização movida pelo particular é a pessoa jurídica, e não o agente público; este tampouco poderá figurar em conjunto com a pessoa jurídica, na posição de litisconsorte. (CASTRO, 2022, p. 389-390)

No caso, a ação de reparação de danos, por óbvio pode ser ajuizada pelo próprio servidor público assediado em face da pessoa de direito público, sob pena de violação ao mencionado dispositivo constitucional que rege a matéria, posto que não faz restrições dessa ordem.

Assim, repise-se, a questão foi sedimentada em sede de repercussão geral:

A ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (STF. STF: Plenário. RE 1027633/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 14/08/2019 - repercussão geral). (CASTRO, 2022, p. 390).

Há de se ressaltar, entretanto, que a responsabilidade do Estado é objetiva quando derivar de atos comissivos e subjetiva, por outro lado, quando tivermos uma omissão estatal.

A jurisprudência do TJRS caminha neste sentido:

**Ementa: RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO. MATO LEITÃO/RS. ASSÉDIO MORAL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. PROVA DOS AUTOS QUE CORROBORA A VERSÃO DEDUZIDA NA EXORDIAL. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. SENTENÇA REFORMADA. GRATUIDADE DE JUSTIÇA. (...) RESPONSABILIDADE CIVIL. A Constituição da República adotou a Teoria do Risco Administrativo, segundo a qual a indenizabilidade decorre da comprovação da existência de nexo de causalidade entre a conduta administrativa e a existência de dano, independente da demonstração da culpa do agente. Contudo, verifica-se que, na espécie dos autos, não se está diante de dano moral puro, ou seja, in re ipsa, estando assentada na jurisprudência a necessidade de**

produção de prova cabal que demonstre o prejuízo anormal e específico a que foi submetido o administrado, para fins de configuração do dever de indenizar. Assim, a prova do efetivo dano é fundamental para fins de indenizabilidade, já que não se cogita de dano moral puro, dependendo, assim, de comprovação pela parte autora. Descendo ao caso concreto, o conjunto fático-probatório colacionado aos autos é suficiente para comprovar a perseguição e o assédio moral praticados por agente público do Município demandado em desfavor da autora, enquanto servidora pública, situação que colore a figura dos danos morais, passíveis de indenização. DANO MORAL. QUANTUM INDENIZATÓRIO. Consoante a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a indenização por danos morais deve ser aferida em duas etapas (modo bifásico). Na primeira etapa, deve ser estabelecido um valor básico para a indenização, considerando-se o interesse jurídico lesado, com base em grupo de precedentes jurisprudenciais que apreciaram casos semelhantes. Na segunda etapa, devem ser consideradas as circunstâncias do caso concreto, para a fixação definitiva do valor da indenização, atendendo a determinação legal de arbitramento equitativo pelo juízo. Hipótese concreta em que o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) se mostra condizente com a situação delineada na lide (perseguição que culminou em acusações falsas realizadas no ambiente de trabalho, que resultaram em instauração de processo administrativo indevido que poderia causar a exoneração da autora), tornando-se, assim, definitivo. CORREÇÃO MONETÁRIA. A correção monetária deve estar de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal que rejeitou os embargos de declaração e não modulou efeitos no decisum referente ao RE 870947/SE (Tema 810). Ressalte-se que antes não aplicado o resultado, em razão da determinação da suspensão. Com efeito, o valor será atualizado somente pelo IPCA-E. JUROS DE MORA. Consoante o artigo 1º-F da Lei Federal nº 9.494/1997, com a redação dada pela Lei Federal nº 11.960/2009, estes devem ser calculados com base nos juros aplicados à caderneta de poupança, e contados a partir do evento danoso, nos termos em que estabelece a Súmula n.º 54 do STJ. RECURSO PROVIDO. POR MAIORIA, VENCIDO O VOGAL, DR. JOSÉ LUIZ JOHN DOS SANTOS.(TJRS, Recurso Cível, Nº 71009942657, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Mauro Caum Gonçalves, Julgado em: 20-05-2021, Publicação em 07-06-2021 ) (grifei e/ou negritei)

Em decisão TRF da 4ª Região restou configurado o assédio moral como hipótese de responsabilidade civil do estado objetiva:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS. SERVIDORA PÚBLICA. ASSÉDIO MORAL. CONFIGURADO. QUANTIFICAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. BASE DE CÁLCULO. ARTIGO 85 DO CPC/2015. CRITÉRIOS. ORDEM DE PREFERÊNCIA. PROVEITO ECONÔMICO. 1. O assédio moral consiste no conjunto de práticas humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas, às quais são submetidos os trabalhadores no exercício de suas funções, quando há relação hierárquica, em que predominam condutas que ferem a dignidade humana, a fim de desestabilizar a vítima em seu ambiente de trabalho. 2. Hipótese em que a prova dos autos demonstrou que o comportamento do qual a parte autora foi vítima, advindo da chefia do setor, caracterizou assédio moral, por restar plenamente comprovado que foi acometida de problemas psicológicos que lhe geraram incapacidade laborativa temporária e intenso sofrimento, motivando sua relocação para outro local da Universidade, que tiveram como

**causa o seu ambiente de trabalho, implicando a condenação da parte ré ao pagamento de indenização por danos morais.** 3. O arbitramento do valor da indenização pelo dano moral é ato complexo para o julgador, que deve sopesar, dentre outras variantes, o critério genérico da extensão do dano (artigo 944 do Código Civil), os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a fim de evitar o deferimento de indenizações desmedidas à ofensa e ao dano a ser reparado. 4. Mantido o valor fixado em sentença, que se afigura adequado para recompor o dano sofrido pela ofendida e cumpre a função compensatória sem resultar em enriquecimento indevido e visa inibir novas ocorrências semelhantes de parte ré, em atenção não só ao caráter punitivo como também ao caráter pedagógico da indenização. 5. De acordo o art. 85 do CPC/2015, nas causas em que a Fazenda Pública for parte, "não havendo condenação principal ou não sendo possível mensurar o proveito econômico obtido, a condenação em honorários dar-se-á sobre o valor atualizado da causa" (§ 4º, inciso III). 6. O CPC/2015 tornou mais objetivo o processo de determinação da verba sucumbencial, estipulando ordem de preferência para a fixação da base de cálculo dos honorários, de modo que, ao se subsumir o caso concreto a uma das hipóteses legais prévias, deixa-se de avançar para a categoria seguinte. Precedente do Superior Tribunal de Justiça. (TRF4, AC 5025828-85.2015.4.04.7000, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, juntado aos autos em 17/03/2021) (grifei e/ou negritei)

Nesse sentido segue trecho elucidativo da v. decisão:

**"Responsabilidade Civil do Estado**

"A responsabilidade civil do Estado está prevista no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37. (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Seguindo a linha de sua antecessora, a atual Constituição Federal estabeleceu como baliza principiológica a responsabilidade objetiva do Estado, adotando a teoria do risco administrativo. Consequência da opção do constituinte é que, de regra, os pressupostos da responsabilidade civil do Estado são três: a) uma ação ou omissão humana; b) um dano injusto ou antijurídico sofrido por terceiro; c) o nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano experimentado por terceiro.

Em se tratando de comportamento omissivo, a jurisprudência vinha entendendo que a responsabilidade do Estado deveria ter enfoque diferenciado quando o dano fosse diretamente atribuído a agente público (responsabilidade objetiva) ou a terceiro ou mesmo decorrente de evento natural (responsabilidade subjetiva).

Contudo, o tema foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal em regime de recurso repetitivo no Recurso Extraordinário nº 841.526, definindo-se que "a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa (...)"



## **Ainda:**

### **"Assédio Moral**

*O denominado 'assédio moral' consiste no conjunto de reiteradas atitudes abusivas, degradantes do relacionamento digno no ambiente do trabalho. Ela decorre da persistente submissão do trabalhador a atitudes, tratamentos, condições ou exigências ofensivas à sua dignidade. O requisito da reiteração é essencial, a implicar abusividade, pois meros atos isolados não caracterizam o assédio.*

*A comprovação da ocorrência de assédio moral no ambiente de trabalho da administração pública gera o dever do Estado de indenizar a lesão provocada ao direito de personalidade de seu servidor."*

De outro canto, o Código Civil fornece a fundamentação para a caracterização jurídica infraconstitucional do assédio moral.

Assim, como principal dispositivo, há que se fazer a devida transcrição do art. 43 do diploma legal supra referido:

**"Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo".** (grifei e/ou negritei)

### 4.3.3 O Aspecto penal do assédio moral no direito brasileiro

Ao contrário do assédio sexual, não há, no Brasil, neste momento, legislação penal que tipifique a conduta de assédio moral, conquanto existam diversos projetos a respeito do tema nas casas legislativas, a exemplo do PL (Projeto de Lei) 4742/2001, que tipifica o assédio moral no trabalho como crime<sup>5</sup>, aprovado na Câmara no ano de 2019 e em tramitação no Senado Federal.

Até poderíamos dizer que a caracterização antes existente do assédio moral na administração pública como ato de improbidade, dado o caráter híbrido dessa normatização, de certa maneira preenchia este vazio legislativo.

Entretanto, como comentado anteriormente, tivemos um grande retrocesso legal com a Lei 14.230/2021, que deixou de tipificar o assédio moral como ato de improbidade administrativa.

<sup>5</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28692>

Esta realidade acaba por criar mais espaço para a diminuição das denúncias, posto que são difíceis os caminhos para quem tem a coragem de comunicar os atos de assédio.

Em vários países o assédio moral já foi criminalizado. Erika Söhsten, mencionando Villatorre e Hanson, informa que naquele país este crime é "*punido com pena de um ano de reclusão e multa no valor de 15.000 (quinze mil) euros*" (SÖHSTEN, 2021, p. 163).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, foi possível demonstrar as características gerais da fenomenologia do assédio moral, explicitando suas modalidades e conceitos mais aceitos na doutrina. Para tanto foi apresentado um breve histórico e suas origens na psicanálise europeia.

Neste aspecto, inclusive, observou-se que o assédio moral vertical descendente, em que se tem como assediador o superior hierárquico, é a modalidade mais ocorrente tanto no âmbito privado como na esfera pública.

A partir da apreensão desses conceitos, foi possível explanar sobre as condutas e métodos dos assediadores, o procedimento do fenômeno, o qual quase sempre parece ter início com práticas corriqueiras e até mesmo amigáveis, mas de forma generalizada com um caráter continuado e crescente, visando abalar os assediados pois, como visto, este nem sempre é um fenômeno apenas individual.

De outro canto, adentramos nas peculiaridades do assédio moral na Administração Pública, questão intimamente ligada à própria estruturação dos órgãos públicos e aos gestores respectivos, restando evidente que a inércia em maior ou menor grau destes, ocorrente por vezes, inclusive, quando cientes dos fatos, e que tem grande impacto junto aos assediados, os quais situam-se especialmente em grupos delimitados da sociedade, seja pela etnia, cor, sexo, em face de quem não segue determinados "*padrões*" do setor, subordinados que tenha potencial de suplantar o superior hierárquico, etc.

Vimos igualmente que existem padrões de comportamento dos assediadores mais ou menos comuns, mas, por certo, não existe uma rol taxativo, tanto que verificou-se que tais condutas também ocorrem a partir dos mais perversos objetivos de mentes perturbadas e desequilibradas.

E a consequência para os servidores, em maior ou menor grau, quase sempre acarretou um sentimento de angústia, ansiedade, apatia, frustração, impotência, ocasionando transtornos graves de saúde, tais como "*crise do pânico*", depressão, entre muitas outras. Com isso restou patente que o cotidiano profissional e pessoal dos servidores afetados foi profundamente impactado, demandando normalmente amparo de médicos e/ou psicólogos.

Mas muitas formas de violência não são denunciadas, o que se dá tanto por não se reconhecer o assédio, outros que culpam a si mesmos, e os que verificam o comportamento insidioso, muitas vezes se deparam com a falta de apoio institucional e até mesmo reações negativas a partir deste momento, o que faz com que o sentimento de impunidade aumente a cada momento.

Apesar da maior conscientização, ainda muito aquém do necessário, fato que resultou em projetos para criminalização do assédio moral, ainda tramitando no Congresso Nacional, restou evidente que os instrumentos de combate a este problema são claramente insuficientes, posto que contamos basicamente com as leis que regulam a responsabilidade civil do Estado, o Código Civil, a CLT e Códigos de Ética.

Também restou configurando um grande retrocesso legislativo com a nova redação dada a LIA<sup>6</sup>, no ano de 2021, mais precisamente em seu artigo 11, pois, desde então, o assédio moral deixou de ser considerado um ato de improbidade administrativa, inclusive com a possibilidade de ter incidência retroativa em face do caráter híbrido das normas desta lei, questão objeto do Tema n. 1.199 do STF<sup>7</sup> (RAHIM; MASCARENHAS, 2022).

A partir do exposto, quando restou evidenciado que o assédio moral redundava de uma série de condições sociais, culturais, econômicas e mesmo políticas, que ainda são altamente permissivas à sua ocorrência, se mostra imprescindível a adoção de medidas educativas de amplo espectro, para todas as classes sociais, e a criação de normas punitivas, de modo a à criar-se um ponto de inflexão, posto que até o momento não se tem notícias da sua diminuição efetiva.

E no âmbito da Administração Pública, este movimento se faz ainda mais importante, dadas as suas peculiaridades e impacto social, visto que, além de tudo, se mostra como um elemento definidor de condutas, para o bem e para o mal, a exemplo da da importância que se reconhece ao combate à corrupção nesta seara. O combate ao assédio por meio de políticas claras e objetivas irradiaria sinais para todos, pois temos um grave social, ao qual deve ser dado o combate de acordo com a dimensão dos seus efeitos.

---

<sup>6</sup> Lei nº 14.230, de 2021

<sup>7</sup> Tema 1.199 — ARE 843.989 - Supremo Tribunal Federal

## REFERÊNCIAS

ALKIMIN, Maria Aparecida. **Assédio moral na relação de trabalho**. 2 ed. Juruá: Curitiba, 2008.

ASSÉDIO moral: O que a vítima deve fazer?. Assédio moral. Disponível em: <http://assediomoral.org.br/o-que-a-vitima-deve-fazer/>. Acesso em: 13 mai. 2022.

ASSÉDIO NA UFRGS. Meninas na Ciência. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/meninasnaciencia/pesquisa-assedio-na-ufrgs>. Acesso em: 6 fev. 2022.

AVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 752 p.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Lumen Juris, f. 528, 2012. 1056 p.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: São Paulo, 2022. 1504 p.

CASTRO, Renerio. **Manual de direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Editora Juspodium, 2022. 1264 p.

COMITÊ UFRGS HEFORSHE DA UFRGS. **ASSÉDIO NA UFRGS**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/meninasnaciencia/pesquisa-assedio-na-ufrgs>. Acesso em: 16 fev. 2022.

FERREIRA, Hádassa Dolores Bonilha. **Assédio moral nas relações de trabalho**. Curitiba: Russel, 2004.

FRANÇA, Wladimir da Rocha. Precedentes administrativos no direito administrativo sancionador. *In*: MAFFINI, Rafael (Org.); RAMOS, Rafael. **Nova LINDB: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2021. 276 p, p. 197-218.

GEDIEL, José Antônio Peres (Org) *et al.* **Estado, poder e assédio: relações de trabalho na administração pública**. 1 ed. Curitiba: Kairós Edições, 2015. 249 p.

GUEDES, Marcia Novaes. Terror Psicológico no Trabalho. **LTr**, São Paulo, 2003.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral: a violência perversa do cotidiano**. 16 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. 9 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2017.

LIMA, Leandro Valente de. **Assédio moral na Administração Pública**. Conteúdo Jurídico. Brasília/DF, 2019. Disponível em:

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/53834/assdio-moral-na-administracao-pblica>. Acesso em: 24 abr. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, f. 230, 2018. 444 p.

MINASSA, Alexandre Pandolpho. **Assédio Moral no âmbito da Administração Pública**. 1 ed. Espírito Santo: Habermann, 2012.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. **CARTILHA DE ORIENTAÇÕES, NORMAS E PROCEDIMENTOS SOBRE ASSÉDIO MORAL**. Brasília, 2018. 22 p. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/cartilha-assdio-moral-pdf>. Acesso em: 13 mai. 2022.

MOREIRA, Dirceu. **Transtorno do Assédio Moral-Bullyng: a violência silenciosa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Walk Editora, 2012.

MOÇOUÇAH, Renato de Almeida Oliveira. **Assédio no assédio moral no trabalho: uma abordagem transdisciplinar**. LTr, São Paulo, 2011.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 144 p.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 17 ed. São Paulo: JusPodium, 2022. 1008 p.

OHLWEILER, Leonel Pires. **ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Dominação, violência simbólica e poder**. 1 ed. Canoas: Universidade La Salle - Editora Unilasalle, 2021.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo Pamplona Filho; GUNÇA, Claiz Maria Pereira Gunça dos Santos. **Assédio Moral Organizacional – Presencial E Virtual**. 1 ed. São Paulo: Saraiva Educação S.A., 2020. 192 p.

PEREIRA, Cláudia Costa Paniago. **ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO**. In: SANTOS, Alexandre Magno Borges Pereira (Org) *et al.* **Atualidades do trabalho e da seguridade social**. 1 ed. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2020. 310 p, p. 62-78.

PIÑUEL; ZABALA. **Como sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo**. Santander: Sal Terrae, 2001.

RAHIM, Fabíola Marquetti Sanches; MASCARENHAS, Caio Gama. **Supremo, nova Lei de Improbidade e retroatividade mínima**. Consultor Jurídico - Conjur. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-25/rahim-mascarenhas-supremo-lia-retroatividade-minima>. Acesso em: 13 mai. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora,

2006.

SOBOLL, Lis Andréa Pereira. **Assédio moral/organizacional: uma análise da organização do trabalho.** São Paulo: LTr, 2008.

SÖHSTEN, Erika R.V.. **Os Servidores Públicos e o Assédio Moral: Uma Luta Perdida?**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021. 220 p.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Cartilha de Prevenção ao Assédio Moral: Pare e Repare – Por um Ambiente de Trabalho mais Positivo.** www.tst.jus.br. Brasília. 22 p. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/55951/Cartilha+ass%C3%A9dio+moral/573490e3-a2dd-a598-d2a7-6d492e4b2457>. Acesso em: 16 abr. 2022.

VACCHIANO, Inácio. **ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO.** 2007. Disponível em: <https://inaciovacchiano.com/assedio-moral/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

VIEIRA, Ana Carolina Gonçalves. **Assédio Moral no Ambiente de Trabalho: Uma violação silenciosa à dignidade humana no âmbito das relações de emprego.** Belo Horizonte: PUC, 2007.