

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
FACULDADE DE DIREITO**

**DAIANA ROCHA SANTI**

**O ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CURITIBA  
2009**

**DAIANA ROCHA SANTI**

**O ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito a obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Alvacir Alfredo Nicz

**CURITIBA  
2009**

**DAIANA ROCHA SANTI**

**O ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito a obtenção do grau de bacharel.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Alvacir Alfredo Nicz  
Universidade Federal do Paraná

---

Prof. Fabrício Ricardo de Limas Tomio  
Universidade Federal do Paraná

---

Prof.  
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, de de 2009.

**Dedicatória**

Aos meus pais. Gilda e José

Obrigado

### **Agradecimentos:**

Agradeço a Deus por me conceder força durante as adversidades e me manter  
confiante no projeto que tem para mim.

Agradeço aos meus pais o apoio nos momentos de maior dificuldade e os bons  
conselhos.

Ao Diógenes a paciência e o apoio durante o curso.

Aos colegas de faculdade e de estágios pelos estudos e trabalhos realizados durante o  
curso, e também os momentos oportunos de descontração.

Agradeço ao professor Nicz a sua orientação e disponibilidade para a conclusão deste  
trabalho

## RESUMO

Este estudo refere-se ao assédio moral no âmbito da administração pública e a incompatibilidade com a realização do interesse público. Primeiramente, aborda-se o a questão dos princípios constitucionais direcionados à administração pública e o controle do agir administrativo em face daquelas disposições fundamentais. Explicita os regramentos constitucionais que servem de norte à atuação do administrador, correlacionando a própria atividade administrativa, bem como os aspectos fundamentais do indivíduo servidor público. Identifica-se o assédio moral, tomando como base estudos direcionados sobre este tema, correlaciona as conseqüências sobre a saúde do indivíduo quando submetido ao assédio moral. Discorre sobre os mais relevantes aspectos acerca do tema e sobre Leis e projetos de lei que tratam do assunto. Concluiu-se pela necessidade de uma melhor regulamentação e proteção do servidor público em todas as esferas de poder.

**Palavras-chave: assédio moral. servidor público. princípios constitucionais. interesse público. leis sobre assédio moral. administração pública.**

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2. BREVE HISTÓRICO.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 O TEMA NO BRASIL.....</b>	<b>11</b>
<b>3. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 O AGIR ADMINISTRATIVO DE ACORDO COM O INTERESSE PÚBLICO.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1.1 Interesse público: primário e secundário.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1.1.1 Interesse público transparente.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1.1.2 Interesse público e a impessoalidade administrativa.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1.1.3 Interesse público e a legalidade.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1.1.4 O interesse público e a função administrativa.....</b>	<b>20</b>
<b>3.1.1.5 O interesse público e os direitos fundamentais.....</b>	<b>21</b>
<b>3.1.1.6 O interesse público e a necessidade de se combater o assédio moral na administração pública.....</b>	<b>23</b>
<b>4. IDENTIFICAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL.....</b>	<b>25</b>
<b>4.1 CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL.....</b>	<b>26</b>
<b>4.1.1 Critério biológico.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1.2 Critério temporal.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1.3 Critério material.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1.4 Critério teleológico.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1.5 Critério subjetivo.....</b>	<b>32</b>
<b>4.1.6 Critério local.....</b>	<b>35</b>
<b>5. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO TRABALHO HUMANO.....</b>	<b>38</b>
<b>5.1 DIREITO INTEGRIDADE MORAL DO SERVIDOR PÚBLICO EM SEU AMBIENTE DE TRABALHO.....</b>	<b>40</b>
<b>5.2 ASSÉDIO MORAL COMO ATO DISCRIMINATÓRIO.....</b>	<b>41</b>
<b>5.3 MEIO AMBIENTE DE TRABALHO.....</b>	<b>42</b>
<b>5.4 A DISCRICIONARIEDADE QUE MASCARA O ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>44</b>
<b>6. PROJETOS DE LEIS QUE DISCIPLINAM O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>49</b>
<b>6.1 PROJETO DE LEI FEDERAL Nº 4742/2001.....</b>	<b>49</b>

<b>6.2 LEIS E PROJETOS DE LEI ESTADUAIS E MUNICIPAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>8. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>56</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O estudo objetiva trazer considerações sobre o assédio moral e sua incompatibilidade com o ambiente da administração pública.

O tema foi estudado primeiramente na Alemanha e Suécia, mas na França ganhou grande enfoque por meio de pesquisas da psiquiatra Marie-France Hirigoyen, a qual relacionou o tema com a prática do abuso do poder diretivo do empregador e suas consequências à saúde física e mental dos empregados.

A questão do assédio moral ganha importância constitucional, principalmente no contexto da administração pública, em razão da agressão a direitos fundamentais como a integridade física do indivíduo, direito a um ambiente de trabalho saudável e direito de igualdade, bem como atinge e princípios constitucionais inerentes à administração pública como a impessoalidade, da moralidade, publicidade e finalidade do interesse público.

A proposta de trabalho pretende identificar a conduta tida como assédio moral no ambiente de trabalho administrativo, prejuízos decorrentes dessa prática ao indivíduo e a deturpação do poder confiado ao administrador, em razão da ocorrência do assédio moral na administração pública.

Busca trazer a questão do ambiente administrativo como fator que favorece a prática do assédio moral, na medida em que a discricionariedade passa a ser confundida com arbitrariedade, o que na falta de uma fiscalização e punição efetivas ao assediador, gera um ambiente degradante ao servidor público.

Em razão da importância jurídica do tema, diversos municípios e Estados editaram leis proibindo o assédio em sua administração, com atribuição de punições administrativas aos agentes que promovem a conduta danosa. A tipificação do assédio moral é tema do projeto de lei nº 4.742/01, da autoria do deputado federal Marcos de Jesus, o qual estabelece o art. 146-A no código penal brasileiro, com a seguinte redação: "desqualificar, reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a auto-estima, a segurança ou a imagem do servidor público ou empregado em razão de vínculo hierárquico funcional ou laboral". Cujas penas previstas são de detenção de três

meses a um ano, além da multa.

Neste trabalho considerar-se-á a historicidade do assédio moral, seu conceito, identificação de modalidades de manifestação da prática, bem como a contextualização quanto a agressão a direitos constitucionais do indivíduo.

Tratando do assédio moral no serviço público, de maneira a tentar esclarecer as razões da prática no ambiente administrativo e os prejuízos causados em razão do abuso de poder que motiva o assédio. Também sobre as formas específicas do assédio moral no ambiente público.

Pertinentes considerações sobre a incompatibilidade da prática abusiva com relação ao assédio moral e os princípios constitucionais administrativos e com a perseguição do interesse público, que está diretamente vinculado ao exercício do poder pelo administrador da coisa pública. Além de estabelecer os limites constitucionais ao administrador com relação à sua atuação no poder público.

Longe de esgotar o tema, posto que, pretensioso por demais se mostraria, o presente traz a lume o bojo da discussão acerca da matéria. Senão demonstrando algumas vertentes de pensamentos, embasa o título a multi disciplinariedade que trata o assédio, aqui particularmente enredado na administração pública.

## 2. BREVE HISTÓRICO

Por estudos realizados por psiquiatras e psicólogos, identificou-se o fenômeno da violência moral no ambiente de trabalho. Pesquisas sobre o tema inicialmente na Suécia e na Alemanha, destacando-se o estudioso Heinz Leymann, por volta de 1984. Para este pesquisador, o *mobbing*<sup>1</sup> trata de manobras hostis, realizadas de maneira repetida no local de trabalho, dirigidas a uma pessoa em especial. Ele defende a periodicidade da prática abusiva, além de considerar que não há violência física caracterizando a conduta, mas ataques psicológicos e estressantes aos subordinados.

Na década seguinte, na França, a psiquiatra Marie-France Hirigoyen<sup>2</sup> cuidou de aprofundar o estudo sobre o tema, denominando-o de “assédio moral”. Em seu trabalho, a pesquisadora tratou de apresentar o tema como sendo uma guerra psicológica, que envolve a manipulação do indivíduo e o abuso de poder nas relações de emprego. Tratou também de descrever o perfil do agressor e da vítima, considerar as características da empresa que facilitam a prática da conduta agressiva e destacou ainda os prejuízos causados à saúde do indivíduo que é submetido ao assédio moral.

### 2.1 O TEMA NO BRASIL

Houve no Brasil, uma manifestação em massa do evento *mobbing* de Estado, referente ao ato do presidente da república na época, Fernando Collor, o qual colocou

---

1 A legislação sueca define *mobbing* como ações repetidas e repreensíveis ou claramente negativas, dirigidas contra empregados de uma maneira ofensiva, e que podem conduzir a seu isolamento do grupo no local de trabalho. In HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. Tradução Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p.78.

2 O primeiro trabalho publicado da psiquiatra francesa Marie-France Hirigoyen foi “Assédio moral: a violência perversa no cotidiano”, adotando o termo *haracèlement moral* para definir o assédio como pequenos ataques ocultos e insidiosos de um indivíduo ou um grupo contra uma pessoa. Seus estudos foram desenvolvidos a partir de relatos de assédio moral que seus pacientes lhe relatavam. Verificou que as vivências de abusos e de humilhações no trabalho eram relatadas cada vez com mais frequência por seus pacientes, relacionando essa problemática à precarização do trabalho e das novas formas de gestão. Houve grande repercussão desta publicação por vários países da Europa e em outros continentes, o que estimulou a autora a produzir um segundo trabalho relacionado ao tema. SOBOLL, Lis Andréa Pereira (Org.). **Violência psicológica e assédio moral no trabalho: pesquisas brasileiras**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008. p. 30.

milhares de servidores públicos a disposição, justificando seu ato como um banimento dos indesejáveis.<sup>3</sup> Evidenciou-se com essa tomada que tal atitude não o vinculou a promoção de interesse público, como implicaria sua posição de administrador público.

Em relação a pesquisas brasileiras, a pioneira foi a Dra. Margarina Maria Silveira Barreto, médica do trabalho e pesquisadora da PUC-SP, com dissertação de mestrado em psicologia social, apresentada em 2000 na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob o título “Uma jornada de humilhações” na qual tratou sobre a violência moral no trabalho.<sup>4</sup> Em 2005, a mesma pesquisadora apresentou outro trabalho a PUC-SP, titulado “Assédio moral: a violência sutil – análise epidemiológica e psicossocial no trabalho no Brasil”, com vistas ao grau de Doutor em psicologia social.<sup>5</sup>

3 Constituiu marco na história recente da República o assédio moral coletivo capitaneado por Fernando Collor o pseudo caçador de marajás, que levou milhares de servidores à disponibilidade contando com apenas 30% da remuneração, sem atribuição, sendo pagos para não trabalharem, já que não podiam ser demitidos em razão de direito adquirido. Ocorreu o fato em 1989, não teve critério algum a ação nem objetivo, nem subjetivo, sendo apenas declarado nos bastidores que o 'critério' era banir os indesejáveis. Muitos servidores das estatais entraram com ações indenizatórias e foram reintegrados nas posições de carreira que deveriam estar pelo tempo transcorrido de 15 a 20 anos em média, enfim, com todos os direitos e indenizados com juros, mora e correção dos valores que lhe eram devidos. Exemplos clássicos são as reintegrações dos funcionários da Petrobrás; Cacex, e Fiscais do Trabalho entre outros. In BATALHA, Lílian Ramos. **Assédio moral em face do servidor público**. 2º ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2009. p. 5.

4 Margarida Barreto atuou junto ao movimento dos trabalhadores desde 1990, quando iniciou também suas pesquisas sobre humilhações no trabalho. Formou-se em medicina e se especializou em ginecologia, fez também curso de especialização em medicina do trabalho em 1991. Na mesma época, passou a atuar junto ao Sindicato dos Químicos de São Paulo, o que contribuiu divulgação de seus trabalhos sobre o assédio moral, precisamente em sua tese com título **Uma jornada de humilhações**. Tese (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em: [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=2950&processar=Processar](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=2950&processar=Processar). Acesso em: 05/06/2009.

5 O trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre assédio moral realizada em todo o país. Os objetivos da pesquisa estão direcionados a necessidade de aprimorar o conceito de assédio moral e compreender as múltiplas determinações e dimensões do sentido desta violência moral no Brasil. Conhecer as sutilezas e nuances, de sua manifestação nas diferentes regiões do país. Analisar seus motivos modalidades e formas de se apresentar e afetar a vida dos trabalhadores/as. Como referencial teórico adota a psicologia sócio-histórica de Vygotsky e as reflexões sobre exclusão /inclusão elaboradas pelo NEXIN - Núcleo de Estudos da Dialética Exclusão/Inclusão social. Foi aplicado o método quali-quantitativo. No procedimento quantitativo foi eleita a pesquisa epidemiológica, pois ela dá abrangência do fenômeno ao mesmo tempo em que sua diversidade e complexidade de manifestação o que permitiu avaliar o assédio moral nas diferentes regiões do Brasil. No procedimento qualitativo foi realizada a análise do subtexto presente nos relatos dos sujeitos visando compreender a base afetivo-volitiva das mesmas. Conclui que o assédio moral é uma modalidade sutil da violência com o objetivo de controle social que se manifesta em todas as regiões, apresentando características comuns a todas e específicas em cada uma delas. Também abrange todas as modalidades de trabalhador, de ambos os sexos e as diferentes raças, mas apresentando variações de táticas, motivos e efeitos. É gerador de sofrimento intenso, marado fundamentalmente pela humilhação e medo, Trata-se de sofrimento ético-político porque é imposto socialmente e atua nas emoções no sentido de debilitar moralmente e fisicamente o sujeito. Conclui-se que ela é suscetível de ser identificada, prevenida e erradicada do mundo do trabalho na medida em que for dada a visibilidade social e possam intensificar os laços de

O maior desenvolvimento científico sobre o assédio moral partiu em virtude da demanda social recém exposta por ações sindicais impulsionadas pelas pesquisas de Margarida Barreto e Marie-France Hirigoyen.

Apesar da importância do tema, a legislação brasileira não vislumbrou normas referentes ao assédio moral. Têm-se apenas legislações estaduais e municipais que cuidam de conceituar e coibir a conduta no plano da administração pública. Há de se considerar a existência de projeto de lei<sup>6</sup> criminalizando a prática do assédio moral, e que será tratado com maior detalhe em capítulo oportuno.

A violência moral no ambiente de trabalho no serviço público ainda não foi considerada plenamente prejudicial à saúde do indivíduo, e que torna aquele ambiente degradante à qualidade de vida dos trabalhadores em questão, de maneira a causar doenças ou agravando aquelas já existentes.<sup>7</sup>

A vítima do assédio moral é submetida a um quadro excessivo de estresse, podendo desenvolver doenças físicas ou mentais. Não há como negar o prejuízo constituído pelo tratamento abusivo dirigido ao trabalhador, sob aspectos morais e sociais, mesmo que o quadro clínico não seja diagnosticado.

---

solidariedade evitando a naturalização banalização e barbárie. Ao final foram sugeridas recomendações, a partir da vivência dos trabalhadores assediados moralmente. BARRETO, Margarida Maria Silveira. **Assédio moral: a violência sutil – análise epidemiológica e psicossocial no trabalho no Brasil.** Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005, disponível em: [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=831&processar=Processar](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=831&processar=Processar). Acesso em: 27/06/2009.

6 Projeto de Lei Federal nº 4742/2001, que pretende introduzir o artigo 146-A no Código Penal Brasileiro, dispondo sobre o crime de assédio moral no trabalho; o projeto de Lei Federal nº 4591/2001, atualmente arquivado, dispunha sobre a aplicação de penalidades à prática de assédio moral por parte dos servidores públicos da União, das autarquias e das fundações públicas federais a seus subordinados, alterando a Lei 8112/90.

7 Margarida Barreto apurou que 82,5% das vítimas apresentam perda de ânimo e problemas de memória como resultado do assédio. Os demais comprometimentos mentais correspondem a sensação de enlouquecimento para 75%, baixa auto-estima para 67,5% e depressão 60% delas. Os sintomas indicam o quadro de Transtorno por Estresse Pós-traumático. Devido ao grau do distúrbio encontrado entre as vítimas ser tão alto (atingindo a pontuação máxima sob diversos critérios). Heinz Leymann resolveu se utilizar do critério do grupo D para estabelecer as diferenças de diagnóstico: 'sinais permanentes de hipersensibilidade (o qual não era apresentado antes do trauma) os quais são acompanhados de ao menos dois dos seguintes sintomas: (1) Dificuldades para dormir ou sono inquieto; (2) Irritabilidade e explosões de fúria; (3) Dificuldades de concentração; (4) Vigilância tensa; (5) Reação exagerada a estímulo externo inesperado; (6) Reações fisiológicas na presença de evento que simbolizem ou sejam similares em algum aspecto ao evento traumático.' ARAÚJO, Adriane Reis de. **Assédio moral organizacional.** 231 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. Disponível em: [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=1728&processar=Processar](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=1728&processar=Processar). Acesso em: 10/02/2009.

### 3. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição de 1988 é preponderantemente principiológica ao estabelecer regras e no que tange a administração pública, consoante ao texto expresso do artigo 37, que a atividade administrativa deve ser regrada pelos princípios<sup>8</sup> da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, dentre outros aquém daqueles explicitados.

O agir administrativo deve ser realizado conforme os ditames constitucionais e seus princípios, na observância de serem *“aplicados como vetores da administração pública, servindo sempre de norte para as decisões dos juízos e produção legislativa”*.<sup>9</sup>

Os princípios contribuem na tomada de decisões perante situações não determinadas pela norma legal mas que venham a ser consideradas no caso concreto, devendo estabelecer a relação de discrepância com a conduta que não seja compatível com aqueles princípios.

Em contrapartida, a indeterminação principiológica possibilita a tentação do abuso do poder. Por isso, necessária a constituição de um sistema de controle do poder, realizada por quem possui a titularidade de realizar esta tarefa, em todos os patamares de atuação do Estado.

A importância desta limitação ao poder do Estado (ou ausência dela) reflete diretamente uma forma de tirania ou arbitrariedade. A limitação a tentação do abuso no exercício do poder político, por meio de mecanismos de controles recíprocos, o que constitui a essência do constitucionalismo. Dentre estes mecanismos, a responsabilidade política é o meio em questão. *“Existe responsabilidade política quando um detentor do poder tem que prestar contas a outro sobre o cumprimento de sua função.”*<sup>10</sup>

<sup>8</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Elementos de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1980, p. 230, onde define princípio jurídico como: “mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.

<sup>9</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David de. **Concurso público e deficientes físicos: CF, ART.37, VIII**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n.13, 1996, p. 235.

<sup>10</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo e o novo código civil**. Belo Horizonte: Forum, 2007. p 18.

A responsabilidade jurídica pessoal dos agentes públicos remete a comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e das normativas legais. Na, eventual, possibilidade de afastamento do agente público de suas atribuições legais, a disfunção deve desde logo ser corrigida.

Todo ato administrativo deve ser realizado em conformidade com a lei fundamental, sob pena de causar significativas deformações na máquina estatal.

O ato abusivo, seja ele do poder de representação ou um exercício irregular do poder de comando, desvirtua a função constitucional da administração de promover a dignidade humana.

### 3.1 O AGIR ADMINISTRATIVO DE ACORDO COM O INTERESSE PÚBLICO

#### 3.1.1 Interesse público: primário e secundário

Celso Antônio Bandeira de Mello consta que o regime jurídico administrativo comporta-se sob dois princípios constitucionais, a supremacia do interesse público<sup>11</sup> sobre o particular e a indisponibilidade do interesse público pela Administração.<sup>12</sup>

O interesse é caracterizado de acordo com o seu titular, o interesse é individual, se o titular é o indivíduo, já o interesse é público, se o titular é a coletividade, quando o titular é o Estado como pessoa jurídica, o interesse é denominado estatal.

Nesse sentido, a administração é responsável em proporcionar a satisfação do interesse público e estatal.

Contudo, explica Renato Alessi, citado pelo professor Romeu Felipe Bacellar Filho, “*a administração deve buscar a realização do interesse público primário, aquele correspondente ao interesse da coletividade, o que não pode ser confundido com o*

11 Em merecimento ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, tal princípio foi incluído, contudo coadunamos com o pensamento do professor Daniel Ferreira (Caderno de Direito n.º 6, **A função administrativa e seu regime jurídico**. Curitiba: Faculdade de Direito de Curitiba, 1999. p.44) que assertivamente conclui: “por nos encontrarmos num Estado Democrático de Direito, onde a própria noção de função é seu marco essencial, repudiamos a concepções de que a Administração Pública encontra-se em posição de supremacia sobre o particular, capaz de ensejar nos menos esclarecidos a antiga idéia de Estado-polícia ou de administrador-coronel e a manifestação do temor reverencial conexo”.

12 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 28-56.

*interesse administrativo como aparato organizativo autônomo”*.<sup>13</sup>

O interesse administrativo trata-se de interesse secundário, segundo Alessi, subordinado ao interesse da administração como representante da coletividade. Esse interesse administrativo serviria como norte ao exercício da função administrativa na efetivação do interesse coletivo ou interesse público primário.

Alessi considera que pode ocorrer a colisão entre o interesse primário da coletividade e o interesse secundário do aparato. Por isso, devem ser constituídos instrumentos capazes de garantir o vínculo do agir administrativo à realização do interesse primário, e inibir a utilização da Administração para a satisfação de interesse pessoal dos indivíduos prepostos aos ofícios administrativos.

A administração deve cuidar dos interesses dos cidadãos, não de se conceber o interesse do Estado separado da coletividade, ou vincular-se a tomada de decisões pelos seus órgãos voltados ao princípio democrático da soberania popular.

Como considera Bacellar Filho,

[...] a Constituição estabelece que o Brasil constitui-se num Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político (art. 1º CF). Se a cidadania e a dignidade da pessoa humana constituem fundamentos republicanos, não é possível que o interesse perseguido com o exercício da função administrativa não encontre seu princípio e fim no interesse dos próprios cidadãos, tanto numa perspectiva individual quanto coletiva.<sup>14</sup>

Por isso, é coerente afirmar que o interesse público coletivo é o fim a ser alcançado pela Administração, em conformidade com o que determina a Constituição.

### 3.1.1.1 Interesse público transparente

Pode ocorrer que no exercício do poder, o interesse público acabe sendo confundido com o interesse do administrador. Quando o agir administrativo, como fim e como meio, é revestido pela publicidade, o interesse secreto do administrador fica prejudicado pela reprovação social do ato.

<sup>13</sup> BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Forum, 2007. p. 43.

<sup>14</sup> BACELAR FILHO, 2007, *op. cit.*, p. 45.



O interesse público, portanto, corresponde a transparência, conforme preceitua o artigo 37, *caput*, da Constituição, por meio da publicidade da atividade administrativa.

Conforme ensina Carlos Ari Sunfeld:

[...] a ampla publicidade no aparelho estatal é princípio básico e essencial ao Estado Democrático de Direito, que favorece o indispensável controle, seja em favor de direito individual, seja para a tutela impessoal dos interesses públicos.<sup>15</sup>

A publicidade dos atos administrativos tende a coibir o abuso do administrador por meio da utilização do poder político inerente ao cargo exercido pelo administrador. Contudo, observa Bacellar Filho, o poder deve ser despersonalizado e separado da pessoa, pois o poder é uma consequência do cargo ocupado, independente da pessoa que em um dado momento exerce. Vale enfatizar o ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Mello, o administrador está adstrito a satisfação dos interesses públicos da coletividade, e para isso usa de prerrogativas da Administração, quando e na medida indispensável ao atendimento daqueles interesses, conforme dita-se no Estado Democrático,

[...] este caráter de assujeitamento do poder a uma finalidade instituída no interesse de todos – e não da pessoa exercente do poder –, as prerrogativas da Administração não devem ser vistas ou denominadas como “poderes” ou como “poderes-deveres”. Antes se qualificam e melhor se designam como “deveres-poderes”, pois nisto se ressalta sua índole própria e se atrai atenção para o aspecto subordinado do poder em relação ao dever, sobressaindo, então, o aspecto finalístico que as informa, do que decorrerão suas inerentes limitações.<sup>16</sup>

Sendo assim, as prerrogativas inerentes à supremacia do interesse público, bem como os instrumentos e poderes dos quais dispõe o administrador, em razão de sua função, devem ser manejados legitimamente ao alcance do interesse público, afastando atos que tenham o fim de satisfazer apenas interesses ou conveniências do aparelho estatal ou dos agentes governamentais.

Nessa linha de estudo, considera-se que a impessoalidade administrativa que também consiste num meio ao atingir o interesse público.

A participação e o controle popular se tornam mais efetivos com a publicidade de

15 SUNDFELD, Carlos ARI. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 171.

16 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 68.

gestão administrativa, até mesmo para favorecer a responsabilização do servidor público por atos incoerentes com a realização do interesse público.

### 3.1.1.2 Interesse público e a impessoalidade administrativa

A idéia de impessoalidade traz em estudo que todo ato praticado pela administração deve estar destituído de individualismo, buscando atingir do interesse público e a coletividade, sem que haja privilégios ou prejuízos a determinados indivíduos.

O princípio constitucional da impessoalidade deve atingir o destinatário dos atos administrativos, assim como aquele que pratica o ato, ou seja, o administrador. A impessoalidade é uma garantia de distinção entre a vontade pessoal do administrador e a vontade funcional.

Em razão da não separação da vontade pessoal e da vontade funcional, Jorge Miranda, citado pelo professor Romeu Felipe Bacellar Filho, utiliza da “teoria da imputação” para explicar a unidade da atividade administrativa. Tal teoria consiste em:

[...] que o Estado pressupõe a definição normativa de centros de formação de vontade coletiva e a atribuição a certas pessoas físicas da função de preencher estes centros de vontade em concreto, agindo como se fosse Estado. A vontade dessas pessoas singulares (uma vontade psicológica como qualquer outra), é tida como vontade da pessoa coletiva e qualquer ato praticado pelo sujeito é automaticamente atribuído ao Estado.<sup>17</sup>

A teoria citada considera que na pessoa singular detentora do poder estatal acumulam-se dois interesses, o do particular e o interesse do titular do órgão. Contudo, na tomada do ato a “*vontade funcional nunca pode deixar de ser vontade normativa: é a norma que converte a vontade psicológica em vontade do órgão, ou seja, em vontade do Estado*”.<sup>18</sup>

A impessoalidade, ou imparcialidade, implica o dever de agir conforme regras objetivamente racionais, considerando que qualquer ato administrativo, ou mesmo

---

<sup>17</sup> BACELLAR FILHO, 2007, *op. cit.*, p. 51.

<sup>18</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: actividade constitucional do Estado**. Coimbra:Coimbra, 1997, p. 47.

praticado pelo meio estatal possa atribuir responsabilização ao agente, quando tal ato cause prejuízos ao destinatário. O agir dentro dos limites legais, conforme a imparcialidade sobre o comportamento do órgão frente ao caso concreto, possibilita o atingir o interesse coletivo primário.

### 3.1.1.3 Interesse público e a legalidade

A Constituição impõe o princípio da legalidade à Administração Pública direta e indireta, como consta no *caput* do art. 37. Com essa imposição ocorre maior proteção ao cidadão contra atos de abuso de poder por parte do administrador.

O administrador público deve praticar o ato dentro do limite legal, adstrito a promover o interesse público, sob pena de desvio de finalidade, o que pode caracterizar o abuso de poder.

O Estado de Direito é evidenciado quando se constata a efetiva submissão da Administração Pública às prescrições legais.

A administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa poder fazer 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.<sup>19</sup>

A impessoalidade também se traduz no tratamento cordial com que os servidores devem manter entre si, não permitindo que sentimentos e crenças particulares interfiram no serviço prestado por todos os cidadãos, indistintamente.

Consoante preceitua o código de ética do servidor público civil do poder executivo federal “*a cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público caracterizam esforço pela disciplina.*”

---

19 SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 85.

### 3.1.1.4 O interesse público e a função administrativa

Conforme o significado jurídico trazido pelo professor Bacellar Filho, função pode ser definido como “*exercício de um poder para o fim de emanar um ato*”<sup>20</sup>. Segundo esta consideração, é estabelecida conexão entre poder e função. Poder é definido na mesma obra, por referência de outro estudioso, Franco Bassi, como sendo a possibilidade de fazer valer unilateralmente a própria vontade sobre aos demais.<sup>21</sup> Com relação ao poder da administração num Estado Democrático de Direito é atribuído a um ou mais indivíduos particulares, que estão na posição de representantes da comunidade organizada. O conceito de função está ligado ao exercício de um poder vinculado a uma finalidade estranha ao indivíduo.

A função inibe a liberdade de conduta do agente, mesmo com a discricionariedade<sup>22</sup> a ele atribuída. Para justificar essa assertiva, João Carlos Loureiro considera que “*a inexistência de um procedimento formalizado não equivale à liberdade de conduta da Administração*” e conclui que:

[...] a discricionariedade está marcada pela juridicidade, correspondendo sempre a uma actividade vinculada ao interesse público, isto é, finalmente, vinculada. O agente deve começar por procurar determinar se há e qual a extensão do paradigma de decisão acolhido normativamente; na sua ausência, deverá construir uma norma de decisão, guiado pelos princípios jurídicos que regem a actividade administrativa. Este modo de proceder vale quer para a dimensão procedimental quer para dimensão material.<sup>23</sup>

Portanto, a função administrativa deve ser entendida como um poder dinâmico dirigido a uma finalidade pública concreta e revestida de imparcialidade, sendo que seus contornos devem ser permeados pelos princípios administrativos e constitucionais

20 BACELAR FILHO, 2007, *op. cit.*, p.59.

21 O professor Bacellar Filho faz referência direta às considerações sobre poder e função do autor Franco Bassi, da obra *Lezioni di diritto amministrativo*, 4ª ed. Milano: Giuffrè, 1995. p. 22.

22 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Em **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**, São Paulo, editora Malheiros, 2ª ed., define: “discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada a satisfação da finalidade legal, quando por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.

23 LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares**. Coimbra: Coimbra, 1995. p. 58.

concomitantemente.

O assédio moral no serviço público caracteriza dano ao patrimônio público e ao serviço prestado pelo Estado em todas as suas frentes. Existe na contramão à finalidade fundamental do serviço público, uma vez que não concorre para a realização do escopo estatal nos ditames estabelecidos pela Constituição Federal.

### 3.1.1.5 O interesse público e os direitos fundamentais

Apesar do agir administrativo estar voltado para promoção do interesse público, convém considerar que este conceito de interesse carece de uma maior determinação dentro de uma perspectiva prática, é o administrador o responsável pela condução e promoção de tal interesse. Como então conduzir o administrador à promoção do interesse público dentro de um paradigma ético-humanista, e não meramente técnico?

A Constituição também determina enfoque que deve ter o conceito de interesse público, segundo uma perspectiva de primazia dos valores fundamentais. Nota-se pelo presente preâmbulo, que se preocupou com a medida do direcionamento da Constituição promulgada. O então, Estado Democrático, instituído, estaria destinado a assegurar “*o exercício de determinados valores supremos*”<sup>24</sup>, correspondentes a direitos de ordem social e humanitária.

Tais valores enunciados pela Constituição devem estar inseridos num contexto, de maneira a influenciar o agir do administrador, pois se traduzem num operador total, pois conforme dita José Afonso da Silva, “*se converte num juízo universal positivo de determinação, quer dizer, com respeito à função diretiva em esquema diretivo de ação universal.*”<sup>25</sup>

Em função disso, o agir administrativo deve ter como critério preponderante a supremacia dos direitos fundamentais, e de forma alguma promover transgressão daqueles direitos dentro de sua própria entidade, em virtude de sua vinculação ao princípio máximo da dignidade humana.

---

24 “Os valores supremos, expressamente enunciados, são: os direitos sociais, os direitos individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.” SILVA, 2005, *op. cit.*, p. 23.

25 *Id.*, p. 23.

Mesmo com essa consideração não há como negar que ainda estão presentes na Administração Pública os eventuais excessos cometidos pelos agentes estatais, sob a forma de expressões como “poder de império”, “necessidade pública”, “discricionariedade técnica”, “natureza política do ato”, “interesse da administração” com isso um arbítrio que não convém para um efetivo controle da atividade administrativa do Estado.

A ordem jurídica ainda está carente de mecanismos de controle mais eficientes, pois os atos administrativos permitem abusos por seus agentes, frente a indeterminação de semântica das expressões acima citadas.

Ensina Guilherme Moro Domingos:

[...] no caso da expressão 'interesse público', faz-se imperioso reconhecer a necessidade cogente de se imprimir um maior grau de fechamento significativo como forma de se garantir maior objetividade e efetividade em sua aplicação, inclusive no que tange à consecução de fins democráticos como o efetivo controle das atividades estatais e depuração de eventuais arbítrios de poder.<sup>26</sup>

Configura uma relativa imprecisão do conceitual da expressão de interesse público, cabe então entendê-lo a partir de uma perspectiva ética voltada a realização de princípios e valores fundamentais. Nesse viés, o interesse público deve ser compreendido a partir do valor da dignidade humana, por se tratar do valor mestre num Estado Democrático de Direito.

Portanto, a atividade administrativa subordina-se ao critério principal da dignidade humana, reconhecendo direitos aos indivíduos inseridos nesse contexto, seja profissionalmente.<sup>27</sup>

---

26 COSTALDELLO, Angela Cassia (coord). **Serviço público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 83.

27 Conclui, Guilherme Moro Domingos, “tem-se que o interesse público, tal qual aspirado pela sociedade, deve ser necessariamente voltado a realização destes valores transcendentais. O interesse público é apenas uma manifestação dos direitos fundamentais, não existindo interesse público que autorize o desmerecimento da dignidade humana. Enfim, tem-se por indisputável que nenhum interesse poderá ser considerado 'público', e portanto conformador do regime jurídico-administrativo, se implicar sacrifício a valores fundamentais.” COSTALDELLO, 2005, *op. cit.*, p. 86.

### 3.1.1.6 O interesse público e a necessidade de se combater o assédio moral na administração pública

Diante do acima discorrido, o combate ao assédio moral no ambiente de trabalho é diretamente proporcional à aplicação dos princípios da moralidade e da eficácia administrativas, além daqueles aqui já desenvolvidos.

A materialização do interesse público em todos os seus aspectos somente será concretizada se houver a conformidade com princípios éticos no agir da administração pública. Para Celso Antonio, do princípio da moralidade decorrem a lealdade e a boa-fé, e conduz o seguinte:

[...] a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.<sup>28</sup>

O agente da administração não deve proceder em suas atribuições, sem prévia e pública notícia, de maneira a modificar em casos concretos com o fim de sancionar ou agravar a situação daqueles envolvidos na relação em questão.

Intimamente ligada à moralidade está a eficiência do agir administrativo. Através do princípio da eficiência, busca-se a chamada “boa administração”, considerada na obra de Celso Antonio. Este autor afirma que aquele princípio guarda estrita relação com a legalidade, considerado o dever administrativo por excelência.

O bem comum deve ser a maior finalidade da atuação do servidor público. Sendo que a atuação deve percorrer os limites da legalidade, moralidade e eficiência. Como bem preceitua o Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, em seu anexo, capítulo I, seção I:

A moralidade da Administração Pública não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.<sup>29</sup>

28 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. 2006, *op. cit.*, p. 115.

29 BRASIL. [Decreto n. 1171, de 22 de junho de 1994](#). Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Publicado no Diário Oficial da União em 23 de junho de 1994.

Mas para que isso ocorra precisa haver ordem interna no ambiente de trabalho da administração pública, que a possibilidade de reprimir qualquer conduta que não esteja de acordo com o que a lei determina e que se afaste do interesse público e ainda buscar mecanismos legais eficazes para identificar e combater o assédio moral.



#### 4. IDENTIFICAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL

O assédio moral constitui uma conduta revestida de sutileza exteriorizada pelo agressor e reações diversas da vítima, o que dificulta a definição do fenômeno.

Justifica Adriane Reis de Araújo:

[...] essa prática, muitas vezes confundida com simples brincadeiras ou problemas de pequena importância a ser resolvido por adultos, até bem pouco tempo era ignorada pelo direito, sendo considerada corriqueira e irrelevante.<sup>30</sup>

Por meio de estudos, verificou-se que as doenças do trabalho, em especial psicopatológicas, possuíam nexos causais com as diversas condutas abusivas. Isso permitiu emitir conclusões sobre a fragilidade das relações interpessoais e problemas de gestão no ambiente de trabalho. Constatou-se que a ausência de normas internas que ponham freios ao gerenciamento autoritário e anti-ético, contribui ao aparecimento de situações de humilhação, constrangimento, situações de ofensa aos direitos fundamentais e adoecimento dos trabalhadores que hoje estão submetidos ao assédio moral.

A pesquisadora Marie-France concluiu em seus trabalhos que a maior parte das empresas não estão preparadas para lidar com conflitos entre os empregados em seu ambiente, e que os superiores hierárquicos são desqualificados para a função gerenciadora, o que pode também ser constatado no ambiente da administração pública. Cita ainda que:

[...] muitas vezes o que sucede é que o apoio de um superior acaba reforçando o processo: surgem boatos falando em favoritismo (...). Na maior parte das vezes, o processo é assim reforçado devido à incompetência dos chefes menores. Realmente, muitos responsáveis hierárquicos não são administradores.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p. 77.

<sup>31</sup> Marie-France considera como administrador aquele indivíduo que se designa como responsável pelo trabalho da equipe e que é capaz em termos de direção. Considera que o administrador deve conhecer a dinâmica da equipe e ter consciência dos problemas humanos que suas responsabilidades envolvem. Conclui que o administrador é responsável quando se inicia uma situação de assédio moral, pois tem o dever de intervir. HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa do**

Os primeiros estudos divulgados foi em 1992 pelo pesquisador Heinz Leymann, o qual externou dados sobre a população ativa sueca, em que 3,5% desta população era submetida ao assédio moral, sendo que a maior parte dos assediados, cerca de 55%, era do sexo feminino<sup>32</sup>. Tais pesquisas tiveram grande importância, no sentido de divulgar o problema de maneira global, o que provocou mobilização mundial, em torno de estudos sobre o tema.

Tem-se que o assédio moral constitui um conjunto de condutas abusivas exercido de maneira sistemática durante um tempo, em razão da relação de emprego e que resulta em constrangimento de um indivíduo ou um grupo de vítimas, com a finalidade de exclusão do agente do meio.

Com relação à definição do assédio moral, segundo a escritora francesa Marie-France Hirigoyen, tem-se:

[...] toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se, sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho.<sup>33</sup>

#### 4.1 CRITÉRIOS DE IDENTIFICAÇÃO DO ASSÉDIO MORAL

Para melhor análise dos critérios de identificação do assédio moral é necessário diferenciar as modalidades de manifestação da conduta. Há três modalidades: o assédio moral vertical descendente – que parte do superior hierárquico ao seu subordinado; o assédio moral horizontal – consiste na perseguição promovida pelos colegas de trabalho; e por fim, o assédio moral vertical ascendente – modalidade mais incomum, realizado pelos subordinados contra o superior hierárquico.

Com relação aos critérios, os mais difundidos são: as consequências à saúde física e mental do indivíduo que sofre a perseguição, a frequência e durabilidade da

---

**cotidiano**. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 73.

32 LEYMANN, Heinz. **Mobbing – its course over time**. Disponível em: <http://www.leymann.se/english/frame.html>. Acesso em 02/06/2009.

33 HIRIGOYEN, 2002, *ob. cit.*, p. 65.

prática do assédio, as espécies de condutas abusivas, o perfil e a intencionalidade do agressor, e considerações sobre o local de trabalho que contribui à prática do assédio moral.

#### 4.1.1 Critério biológico

No presente critério considera-se que somente há assédio caso a vítima desenvolva sintomas patológicos<sup>34</sup>, de natureza psicossomática ou mental, relacionados à perseguição sofrida em ambiente de trabalho.

Para Heinz Leymann, ocorre *mobbing* quando o conflito em ambiente de trabalho se degenera, resultando em quadros clínicos de doenças físicas ou mentais no indivíduo, desencadeado por estressores sociais extremos. Ainda em suas considerações, o estudioso classifica que *“a reação sempre é vista como de natureza biológica com efeitos psíquicos que podem ser responsáveis por mudanças de comportamento”*.<sup>35</sup> Dentre tais efeitos estão o estresse<sup>36</sup>, a síndrome de *burnout*<sup>37</sup> e a depressão, decorrentes da precarização das relações de trabalho.

34 Dentre as consequências biológicas para as vítimas, Lis Soboll descreve: “cefaléias, transtornos digestivos e cardiovasculares, fadiga crônica, insônia, hiperinsônia, irritabilidade, ansiedade, estresse, obsessões, fobias, apatias, mal-estar geral, crises de choro, dificuldades de atenção e memória, sentimento de insegurança e culpabilidade, vergonha, injustiça e desconfiança, perplexidade, confusão e desorientação, crises de auto-estima, aumento de peso ou emagrecimento exagerado, aumento da pressão arterial, problemas digestivos, tremores e palpitações, redução da libido, sentimento de culpa e pensamentos suicidas, abuso de fumo, álcool ou outras drogas, pensamentos negativos, desesperança e pessimismo.” SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p.114.

35 LEYMANN, Heinz. **The Mobbing encyclopaedia: Bullying; whistleblowing; the definition of mobbing at workplaces**. Disponível em: [www.leymann.se/english/11310E.HTM](http://www.leymann.se/english/11310E.HTM). Acesso em 02/06-2009. Tradução nossa.

36 [...] o estresse não em si só uma doença, mas um processo de adaptação mobilizado diante de situações de vida e também de trabalho. Quando as circunstâncias fazem exigências que superam a capacidade de adaptação, o estresse pode tornar-se patológico, causando desequilíbrio no organismo.” SOBOLL, Lis Andréa Pereira (org). **Assédio moral/organizacional: uma análise da organização do trabalho**. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2008. p 168.

37 Lis Soboll traz a definição da síndrome de *burnout* segundo o estudioso L. R. Guevara, da obra *Reflexiones sobre el acoso moral em el trabajo*. “A síndrome de *burnout* é caracterizada por um estado de esgotamento físico, emocional e mental causado ao envolver a pessoa em situações emocionalmente exigentes durante tempo prolongado, seria, como dizem muitos especialistas, um processo de estresse, pois necessita de uma condição estressante para que apareça. É transtorno adaptativo crônico que tem como resultado a interação no trabalho com a situação de trabalho. Essa síndrome acomete aqueles que passam por um período prolongado de estresse, principalmente em ambientes de trabalho isentos de satisfação intrínseca à realização de tarefas, quando o profissional vê frustradas suas expectativas de mudar a situação de trabalho.” SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p.361.

Mais do que apresentar quadros patológicos, cabe ressaltar que o comportamento do agressor se manifesta através de desrespeito reiterado e sistemático contra a sua vítima, atingindo constantemente os direitos fundamentais dos assediados, o que já caracteriza uma situação de violência a ser coibida.

Lis Soboll descreve o posicionamento de alguns autores, que assim consideram:

[...] a vinculação do dano psíquico ao assédio moral poder ser, inclusive, dispensado, sendo assim, havendo “a caracterização da atitude assediante ficaria susceptível à sensibilidade da vítima, razão pela qual poderia ou não ocorrer e, conseqüentemente, redundaria na não condenação de agressões que não tenham conseguido dobrar psicologicamente a pessoa”.<sup>38</sup>

#### 4.1.2 Critério temporal

O critério temporal para identificar o assédio moral está relacionado à frequência a que o assediado é exposto ao tratamento degradante. A escritora Marie-France Hirigoyen considera o assédio moral só adquire significado pela “*repetição ou sistematização contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho*”, ou seja, um só ato abusivo pode ser reprovado juridicamente, atribuindo-se indenização por dano moral, contudo não configura assédio moral.

Para Heinz Leymann, o ato abusivo, para ser considerado assédio moral, é necessário sua frequência semanal e pela duração de seis meses.<sup>39</sup>

A pesquisadora Margarida Barreto trouxe dados nacionais sobre o tema, em relação aos servidores públicos, o assédio dura mais de 37 meses, para 60% dos assediados.<sup>40</sup>

Lis Soboll defende que a habitualidade é uma característica essencial para que a conduta seja identificada como assédio moral. “*É necessário identificar a prática*

38 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p.66.

39 “Para ser considerada uma vítima de *bullying*, a resposta para pelo menos um item ou um item geral relacionado com a frequência das atitudes relacionadas ao problema deveria ser de pelo menos uma vez por semana, e a duração das práticas deveria ser no mínimo seis meses.” SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 61.

40 BEGUOCI, Leandro. **Pressão cotidiana ou humilhação continuada?** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 jul. 2005. Caderno Sinapse. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/sinapse/sa2607200507.htm>. Acesso em: 06/06/2009.

*continuada e insistente. O assédio moral é um processo, que se define no tempo e, portanto, não pode ser diagnosticado imediatamente após a primeira hostilidade.*<sup>41</sup>

No entanto, tal lapso temporal não foi considerado como regra para condenar o superior hierárquico à indenização por danos provocados pelo assédio moral. Para tal condenação houve a primazia da dignidade do trabalhador frente à humilhação a que fora submetido, independentemente do tempo que sofreu com a conduta abusiva do agressor.<sup>42</sup>

#### 4.1.3 Critério material

Este critério trata da análise da conduta de abuso por parte do superior hierárquico. Este estudo não será exaustivo, pois os atos hostis são amplos e variados.

A pesquisadora Marie-France Hirigoyen, em seu livro *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*, estabelece quatro categorias com relação ao assédio moral.<sup>43</sup> A primeira categoria ocorre quando há a deterioração proposital das condições

41 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 34.

42 PARANÁ. Tribunal de Justiça. Acórdão 35165. Apelação Cível n. 488666-2. Relator: Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima. Publicado em: 14/09/2009.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Acórdão 30776. Apelação Cível n. 459986-4. Relator: Juiz Convocado Rogério Ribas. Publicado em: 23/05/2008. Disponíveis em: [www.tj.pr.gov.br](http://www.tj.pr.gov.br).

43 Marie-France Hirigoyen lista, em seu livro, várias atitudes hostis que caracterizam o assédio moral, seguindo as quatro categorias por ela consideradas. Segundo a primeira categoria, quanto a deterioração proposital das condições de trabalho: retirar a autonomia da vítima, não lhe transmitir mais as informações úteis para a realização das tarefas, contestar sistematicamente todas as suas decisões, criticar seu trabalho de forma injusta ou exagerada, privá-lo do acesso aos instrumentos de trabalho: telefone, fax, computador e outros, retirar o trabalho que normalmente lhe compete, dar-lhe permanentemente novas tarefas, atribuir-lhe proposital e sistematicamente tarefas inferiores às suas competências ou superiores às suas competências, pressioná-la para que não faça valer seus direitos (férias, horários, prêmios), agir de modo a impedir que obtenha promoção, atribuir à vítima, contra a vontade dela, trabalhos perigosos, ou incompatíveis com sua saúde, causar danos em seu local de trabalho, dar-lhe deliberadamente instruções impossíveis de executar, não levar em conta recomendações de ordem médica indicadas pelo médico do trabalho, induzir a vítima a erro. A segunda categoria diz respeito à recusa de comunicação, caracterizada, exemplificativamente, pelas seguintes condutas: A vítima é interrompida constantemente, superiores hierárquicos ou colegas não dialogam com a vítima, a comunicação com ela é unicamente por escrito, recusa-se todo o contato com ela, mesmo o visual, é posta separada dos outros, ignoram sua presença, dirigindo-se apenas aos outros, proíbem o colega de lhe falar, já não a deixam falar com ninguém, a direção recusa qualquer pedido de entrevista. A terceira categoria corresponde ao atentado contra a dignidade: utilizam insinuações desdenhosas para qualificá-la, fazem gestos de desprezo diante dela (suspiros, olhares desdenhosos, levantar de ombros), é desacreditada diante de colegas, superiores ou subordinados, espalham rumores a seu respeito, atribuem-lhe problemas psicológicos (dizem que é doente mental), zombam de suas deficiências físicas ou de seu aspecto físico, é imitada ou caricaturada, criticam sua vida privada, zombam de sua origem ou de sua nacionalidade, implicam

de trabalho, segundo esta, o assediador prejudica sua vítima na execução direta das tarefas, como críticas injustas quanto ao trabalho realizado, supressão de material para a execução do serviço, atribuir tarefas incompatíveis com a função do indivíduo.

A segunda categoria diz respeito ao isolamento e recusa de comunicação, segundo esta, o assediador interrompe a comunicação direta com o subordinado, ou estabelece que esta deve se manifestar apenas por escrito. Podem ocorrer condutas como recusa de qualquer contato visual com o assediado, separação física no ambiente de trabalho, por meio de isolamento comunicativo entre colegas e superiores, ignorar a presença do trabalhador.

A categoria seguinte considera que ocorre atentado contra a dignidade do servidor público, com a conduta de gestos de desprezo dos assediador perante o assediado, ou mesmo com monitoramento de seu trabalho, utilizando de colegas da vítima para a realização de tal vigilância. Estão enquadradas nessa categoria condutas do tipo espalhar rumores sobre a vítima, direcionar críticas sobre a vida privada, atribuir-lhe apelidos.

Outra categoria está relacionada à violência verbal, física ou sexual. Dentre os atos aqui considerados estão: ameaçar com violência física, ou a execução desta mesmo que de leve, comunicar-se com a vítima aos gritos ou com xingamentos, desconsiderar seus problemas de saúde, assediá-la sexualmente por gestos ou propostas.

Todos esses comportamentos visam desestabilizar socialmente a vítima de assédio moral, são ações dificilmente perceptíveis quando isoladas ou não repetidas, e de difícil sujeição à punição, mas que degeneram as condições de trabalho.

Como trata Adriane Reis de Araújo:

[...] se pode concluir que o assédio moral configura um desvio ou abuso no exercício de poderes reconhecidos ao empregador e visa todos os aspectos ou expressões da personalidade do trabalhador sejam ou não diretamente

---

com suas crenças religiosas ou convicções políticas, atribuem-lhe tarefas humilhantes, é injuriada com termos obscenos ou degradantes. A quarta categoria, de violência verbal, física e sexual, é caracterizada por atitudes como: ameaças de violência física, agredem-na fisicamente, mesmo que de leve, é empurrada, fecham-lhe a porta, falam com ela aos gritos, invadem sua vida privada com ligações ou cartas, seguem-na pelas ruas, é espionada diante do domicílio, fazem estragos em seu automóvel, é assediada ou agredida sexualmente (gestos ou propostas), não levam em conta seus problemas de saúde. SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 37.

vinculadas à atividade contratada.”<sup>44</sup>

Como dispõe Lis Soboll, “*mesmo uma lista exaustiva de comportamentos característicos do assédio moral seria insuficiente para contemplar as mais diversas formas de expressão deste tipo de agressão*”<sup>45</sup>. As diversas descrições típicas dos diversos autores devem ser consideradas como indicadores, afastando a idéia de critérios absolutos de diagnóstico da conduta assediante.

#### 4.1.4 Critério teleológico

Neste aspecto será tratado sobre a finalidade do assédio moral. A finalidade está intrinsecamente ligada à definição do assédio, segundo Maria Aparecida Alkimin:

[...] o assédio moral, também conhecido com o terrorismo psicológico ou 'psicoterror' é uma forma de violência psíquica praticada no local de trabalho, e que consiste na prática de atos, gestos, palavras e comportamentos vexatórios, humilhantes, degradantes e constrangedores, de forma sistemática e prolongada, cuja prática assediante pode ter como sujeito ativo o empregador ou superior hierárquico (assédio vertical), um colega de serviço (assédio horizontal), ou um subordinado (assédio ascendente), com clara intenção discriminatória e perseguidora, visando eliminar a vítima da organização do trabalho.”<sup>46</sup>

Os estudos da psiquiatra francesa revelam que o assédio causa a saída do assediado do meio de trabalho, através de pedidos de dispensa, afastamento para tratamento de saúde ou pedido de aposentadoria precoce.<sup>47</sup>

Basicamente, o objetivo com a prática do assédio no ambiente de trabalho é dirigido ao fim de prejudicar a ponto de diminuir os espaços de ação do indivíduo, de maneira a forçá-lo ao desligamento voluntário da função ou do emprego.

Tal consideração permite concluir que o assédio moral extremado provoca grande

44 ARAÚJO, 2006, *op cit.*, p. 92.

45 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 35.

46 ALKIMIN, Maria Aparecida. **Assédio moral na relação de emprego**. Curitiba: Juruá Editora, 2005, p.36.

47 Marie-France Hirigoyen traz os seguintes dados: 66% dos casos resultam no afastamento do empregado, sendo que 30% houve licença para tratamento de doenças, aposentadoria por invalidez ou incapacidade laboral, 20% despedida por justa causa, 9% demissão negociada, 7% pedido de demissão 1% pré-aposentadoria. HIRIGOYEN, 2002, *op. cit.*, p. 120.

violência ao ponto da vítima se afastar do trabalho por não mais suportar as agressões. Dita Lis Soboll que os comportamentos hostis são praticados:

[...] intencionalmente, com a finalidade de minimizar os espaços de ação, pressionando a pessoa de tal maneira que se torna insustentável a sua permanência num projeto, num setor ou na empresa, podendo levar a pedidos de afastamentos, transferências ou desligamento, com possíveis repercussões para sua saúde e para sua vida profissional, e social.<sup>48</sup>

#### 4.1.5 Critério subjetivo

O assédio moral pode ser classificado conforme características e intencionalidade do agressor. Marie-France Hirigoyen trata de estudar o perfil psicológico do assediador, o qual é descrito como um indivíduo *“megalômano, que se coloca como referencial, como medida padrão do bem e do mal, da verdade (...) . Critica todo mundo, mas não admite o menor questionamento ou a menor censura.”*<sup>49</sup>

A psiquiatra francesa considera que qualquer pessoa em crise pode se tornar um assediador e *“utilizar de mecanismos perversos para se defender”*.<sup>50</sup>

Para Lilian Batalha, o perfil do assediador,

[...] é delineado por uma personalidade cruel, geralmente pessoa com problemas na família, de nível medíocre, muito orgulhosa da meritocracia da instituição. Suas motivações intrínsecas são, via de regra, a megalomania, o dinheiro, a ganância e o *animus* criminal, ser cúmplice em eliminar alguém ou preferência por agir escondido.<sup>51</sup>

A característica da personalidade também é relacionada ao assédio moral com relação à vítima, pois o alvo das agressões é uma pessoa específica, *“o processo de perseguição é direcionado e pessoal.”*<sup>52</sup>

Com relação à vítima do assédio moral, em sua obra, Lilian Batalha considera que,

48 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 35.

49 HIRIGOYEN, 2002, *op. cit.*, p.145.

50 *Ibid.*, p. 139.

51 BATALHA, 2009, *op. cit.* p. 18.

52 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 35.



[...] o perfil pessoal da vítima é delineado por uma inteligência, geralmente, um pouco acima da média, uma personalidade altruísta, ingênua, insatisfeita, honesta, e consideradora dos valores morais, apegada ao trabalho e à instituição pública, o tipo de pessoa que não tolera injustiça com ninguém”.<sup>53</sup>

Tal posicionamento é discretamente parecido com o de Lis Soboll, que descreve a vítima do assédio moral como *“pessoas com personalidade, que se posicionam, algumas vezes questionando privilégios, e não têm grande talento para o fingimento. Tornam-se os alvos das agressões justamente por não se deixarem dominar.”*<sup>54</sup>

Outros estudiosos também trataram de caracterizar o perfil da vítima de assédio moral. Adriane Reis de Araújo, em sua tese, trouxe considerações de Márcia Novaes Guedes sobre o sujeito vítima do assédio: *“um empregado em posição singular na empresa”,* ou *“uma única mulher em um local de trabalho onde só há homens”*.

Dentre outra categoria, segundo Márcia Guedes, *“pessoa com o comportamento distinto das demais, seja na forma de vestir, de falar, pertencente a uma minoria, que pode despertar ódio e a inveja dos outros”*.

Tem-se ainda aquele indivíduo, vítima de assédio, *“que passa a ocupar o cargo anteriormente ocupado por outra pessoa muito popular, ou a pessoa nova que tem qualquer coisa a mais do que os outros”* ou *“porque é mais qualificada e competente ou simplesmente mais jovem”*.<sup>55</sup>

Heinz Leymann é contrário a tal postura de classificar o perfil da propensa vítima. Para aquele estudioso, os conflitos sempre surgirão na relação de trabalho, mas a ordem naquele ambiente deve ser restaurada para promover o fim a que o trabalho se destina, uma produtividade eficiente.

Uma vez que o conflito atinja esse estágio de gravidade, não tem sentido culpar a personalidade de alguém por isso. Se o conflito se desenvolver em um processo de *mobbing*, a responsabilidade recai primeiramente sobre a gerência, seja porque a administração de conflitos não foi trazida para estacar a situação ou porque há uma falha nas políticas organizacionais em tratar as situações de conflito”.<sup>56</sup>

Adriane Reis de Araújo analisa a problemática sob outro aspecto. Considera que

---

53 BATALHA, 2009, *op. cit.*, p. 18.

54 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 98.

55 ARAUJO, 2006, *op. cit.*, p. 105.

56 LEYMAN, Heinz. *op. cit.*, p. 106.

o assédio pode ter a sua origem na ineficiência organizacional da empregadora em resolver conflitos interpessoais. A regulamentação interna, como os códigos de ética, das empresas por si só não é capaz de afastar o assédio moral de seu ambiente, questões como essa não resolvidas na própria empresa.<sup>57</sup>

Para Marie-France, o ambiente de trabalho frágil é também um fator que facilita a conduta assediante, pois *“o perverso age tanto melhor em uma empresa quanto mais ela for desorganizada, mal-estruturada, 'depressiva’.*”<sup>58</sup>

Com base em análise de casos considerada em sua obra Lis Soboll justifica situações que ensejam a prática do assédio acontecendo, na maioria dos casos, condutas do subordinado, por ficar frustrado e,

[...] passa a questionar as 'verdades', as falsidades e as injustiças, e simultaneamente ele e o gestor estão impossibilitados de dialogar devido aos atravessamentos institucionais, surge a possibilidade de tornar o conflito do trabalhador com a organização em um conflito que envolve diretamente o trabalhador e o seu gestor, um conflito intersubjetivo.”<sup>59</sup>

Nesse contexto, o gestor tende a atuar segundo uma auto-proteção da instituição, de modo a reprimir os questionamentos e contestações vindas dos subordinados que dele discordem, *“tende a buscar outras formas de obtenção do que podemos identificar como 'fazer calar a voz da discórdia' e obter para si a condição de 'equilíbrio' desejada.*”<sup>60</sup>

No caso da administração pública o superior hierárquico utiliza de instrumentos legais de controle e coerção, muitas vezes, para extrapolar o fim a que se destinam. Podem ocorrer excessos quando na utilização de tais instrumentos contra os seus subordinados atingindo, dessa maneira, uma conduta assediante em razão de haver a intencionalidade e presença de fatores subjetivos presentes na relação entre o

57 Conclui por meio de estudos realizados pela psiquiatra Marie-France Hirigoyen, a qual apurou que somente a minoria dos casos de assédio moral encontram solução na própria empresa: em 40% dos casos a vítima procurou representantes sindicais, sendo que conseguiram solucionar apenas 10% das questões; em 39% dos casos a vítima procurou o médico do trabalho que auxiliou apenas em 13% das vezes; em 39% dos casos o auxílio foi requerido junto a colegas, com 20% de solução; em 37% dos casos a vítima procurou o superior hierárquico e somente conseguiu apoio em 5% deles; e em 19% dos casos, buscou-se apoio do departamento de Recursos Humanos da empresa, sendo que apenas resolveu 1% das questões. ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p. 204.

58 HIRIGOYEN, 2002, *op. cit.*, p. 87.

59 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 230.

60 *Id.*, p. 230.

administrador e o subordinado.

#### 4.1.6 Critério local

Como já considerado no item anterior, alguns autores relacionam o ambiente de trabalho à prática do assédio moral, no sentido que a estrutura organizacional do local de trabalho propicia condições de assédio.

Lis Soboll defende essa perspectiva quando considera que,

[...] as características pessoais também estão implicadas nas práticas de violência, mas o gestor será tão autoritário e tão agressivo na medida em que a estrutura organizacional permitir, consentir, propiciar ou estimular. As empresas que permitem e viabilizam que processos de violência e destruição ocorram dentro de suas instalações e estrutura são minimamente coniventes com tais atos.<sup>61</sup>

Aquela estudiosa considera que os agressores agem de maneira mal intencionada e que se aproveitam de espaços, na estrutura e nas políticas organizacionais para atingir as estratégias abusivas do assédio moral.

A adoção de estilos gerenciais fundados na agressão, nas ameaças, nas humilhações evidencia uma cumplicidade da organização com seus representantes, de forma que a violência passa então a ser incorporada como mais um dispositivo de gestão.<sup>62</sup>

Há, portanto, uma cumplicidade da organização frente às práticas abusivas dos administradores da coisa pública, ou no mínimo, uma negligência diante da violência. Pois, atos hostis que configuram o assédio moral, somente o caracterizam por haver repetições daquelas agressões no ambiente de trabalho.

---

61 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 45.

62 *Ibid.*, p. 46.

No assédio moral o poder organizativo da empresa, embora ativo, se coloca como omissivo e as práticas são contraproduzidas (como destinar tarefas irrelevantes ou deixar o trabalhador sem tarefas para realizar). Mesmo assim, as organizações são no mínimo negligentes quanto à recorrência de comportamentos hostis no ambiente de trabalho.<sup>63</sup>

Com a banalização da violência, as organizações tendem a *“legitimar a prática de políticas da violência, o assédio moral fica diluído e é incorporado apenas como mais uma expressão da violência já natural.”*<sup>64</sup>

Outras situações específicas da organização podem contribuir para o surgimento do assédio moral. Dentre elas, Soboll cita cultura de permissividade da organização, com desconfiança e competição exacerbada; supervalorização das estruturas hierárquicas; processos de reestruturação organizacional sem transparências e ameaças generalizadas; e ingressos de profissionais com qualificação superior ao da chefia.

Em especial consideração ao ambiente de trabalho da administração pública, Lilian Batalha aborda fatores que contribuem à propagação do assédio moral naquele meio.

O setor público é um dos ambientes em que o assédio moral se apresenta de forma mais visível e marcante. Muitas repartições públicas tendem a ser ambientes carregados de situações perversas, com pessoas e grupos que fazem verdadeiros plantões de assédio moral. Muitas vezes, por falta de preparo de alguns chefes imediatos, mas com frequência por pura perseguição a um determinado indivíduo.<sup>65</sup>

Tal fator demonstra o conformismo dos administradores diante da prática do assédio moral nas organizações públicas. Ainda, há a questão da auto proteção corporativa, que tende a prevalecer a relação da organização com o superior hierárquico, o agressor, sobre a justiça quando da avaliação dos fatos que caracterizam a situação de assédio moral.

---

63 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 48.

64 *Ibid.*, p 79.

65 BATALHA, 2009, *op. cit.*, p. 30.

Lilian Batalha considera como aspecto de relevância:

[...] o fato de, no setor público, muitas vezes, os chefes são indicados em decorrência de suas relações de parentesco (nepotismo), amizade ou relações políticas e não por qualquer qualificação, preparação técnica ou mérito para o desempenho daquela função de comando.<sup>66</sup>

Segundo a autora, há um despreparo ao desempenho da função de chefia, na maioria dos setores públicos, por parte daqueles que a exercem. Além do mais:

[...] o chefe por estar vinculado às normas do serviço público como a estabilidade e ao crivo do Processo Administrativo Disciplinar em todas as suas fases, garantindo-se ao funcionário a ampla defesa e o contraditório, passa a estar mais distante da disposição sobre o vínculo funcional do servidor, restando-lhe mais difícil, demiti-lo, passa então a humilhá-lo, sobrecarregá-lo de tarefas inócuas.<sup>67</sup>

Tais aspectos ditados por Lilian Batalha estão sob a argumentação de que a despedida arbitrária do servidor público é vedada por não haver vínculo empregatício direto com a chefia na administração pública, há também a estabilidade após decorrido o período de estágio probatório, e a existência de garantias que cabem a qualquer servidor, como, ampla defesa e contraditório durante o processo administrativo, que devem ocorrer antes de uma demissão.

---

<sup>66</sup> BATALHA, 2009, *op. cit.*, p. 30

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 31.

## 5. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO TRABALHO HUMANO

A agressão psicológica que caracteriza o assédio moral é um fato social que ocorre no ambiente de trabalho, e tem ganhado relevância ao direito a medida que viola garantias constitucionais de um meio ambiente de trabalho sadio, além de agredir a dignidade da pessoa humana do trabalhador.

Lilian Ramos Batalha discorre sobre o fundamento da dignidade humana, considerando que a pessoa humana é o fim e não o meio na construção de uma ordem jurídica, por isso deve haver a valorização do indivíduo e respeito às liberdades reconhecidas Declaração dos Direitos Humanos.

O ordenamento jurídico constitucional reconhece a pessoa humana como elemento central dentro do Direito, bem como o valor inestimável do trabalho humano, além de sua importância social econômica na produção de bens e serviços e conseqüente desenvolvimento econômico social.<sup>68</sup>

Preconiza o professor José Afonso da Silva:

[...] as garantias constitucionais em conjunto caracterizam-se como imposições, positivas ou negativas, aos órgãos do Poder Público, limitativas de sua conduta, para assegurar a observância ou – no caso de violação – a reintegração dos direitos fundamentais.<sup>69</sup>

Na ocorrência do assédio moral, não há o reconhecimento do indivíduo como detentor de direitos, desconsideração de sua alteridade.

Para Lis Soboll:

[...] a desqualificação moral do outro que acontece no assédio moral é a sua negação enquanto sujeito que merece ser respeitado na sua integridade física, moral e psíquica. Significa negar-lhe a condição de parceiro e sujeito de direitos.<sup>70</sup>

---

68 BATALHA, 2009, *op. cit.*, p. 13.

69 SILVA, 2005, *op. cit.*, p. 61.

70 'Não basta, portanto, admitir a realidade do *outro*. É necessário reconhecê-la como a realidade de um sujeito legítimo, que não apenas me constitui enquanto eu, mas que se apresenta como portador dum projeto que lhe é próprio e merece ser reconhecido.' SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p.329.

Há a desvalorização simultâneas do indivíduo e de seu trabalho pois,

[...] o agressor desqualifica o seu fazer e o seu saber, retira os significados construtivos do trabalho que estão vinculados ao sentido de sua vida, viola a sua identidade ao desvalorizá-lo por meio da desvalorização do seu trabalho.”<sup>71</sup>

Esse não reconhecimento do outro, remete a “*um processo de coisificação que subtrai a condição humana das pessoas*”<sup>72</sup>, através da imposição do silêncio, por exemplo, como ocorre no assédio moral, constituindo, portanto, um ato de violência.

O assédio moral é uma forma específica de violência no contexto do trabalho.

Para a Organização Mundial da Saúde a violência resulta

[...] do uso incondicional da força física ou de poder, em forma de ameaça, ou efetivamente, contra si mesmo, outra pessoa, grupo ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidade de ocasionar lesão, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações.”<sup>73</sup>

Essa violência surge em decorrência das relações sociais, sendo que estas são caracterizadas pela imposição à vontade do indivíduo ou a de grupos de indivíduos por meio de um poder transgressor que privilegia agressões de natureza psicológica como ameaças, intimidações e humilhações, tudo isso com o fim de preservar interesses específicos do administrador.

Conforme dita Lis Soboll, “*nem toda a relação de poder é por si só violenta, mas toda a prática da violência se estabelece a partir de relação abusiva de poder.*”<sup>74</sup>

A violência nas relações de poder do trabalho é melhor entendida por meio das práticas de ações que visam preservar interesses específicos por meio de instrumentos coercitivos explícitos ou sutis com o objetivo de aniquilar a *praxis* democrática, que é construída sobre reflexões críticas de um coletivo.

Essa atuação do poder remete a uma situação de força desproporcional e intolerável, o que acaba predominando a aceitação de dominação e reproduz um ambiente de não questionamento da realidade.

Segundo esta problemática, o estudo da violência que configura o assédio moral

<sup>71</sup>SOBOLL, 2008, *op. cit.*,p.332.

<sup>72</sup> *Id.*, p. 107.

<sup>73</sup> *Bis Ibid.*, p 130.

<sup>74</sup> *Bis Id.*, p 130.

tem sua importância em razão do impacto que provoca na qualidade de vida, podendo ocasionar lesões físicas, psíquicas e morais. Portanto, é inquestionável a necessidade de tutela jurisdicional com vistas ao prejuízo à saúde do indivíduo.

## **5.1 DIREITO INTEGRIDADE MORAL DO SERVIDOR PÚBLICO EM SEU AMBIENTE DE TRABALHO**

O indivíduo é titular de valores imateriais, que são os direitos a personalidade, diz respeito aos bens de natureza espiritual da pessoa. Dentre tais direitos está a moral, ela, por sua vez, constitui um valor ético-social da pessoa, sujeito a indenização quando violada.

A proteção constitucional à integridade moral do indivíduo pretende coibir o abuso das autoridades frente a tortura psicológica promovida contra a pessoa.

Como já mencionado, no assédio moral, o indivíduo é submetido a uma situação de estresse excessivo, influenciando diretamente sua saúde física e mental, podendo desenvolver quadro clínico, em virtude dos prejuízos a aspectos morais e sociais atingidos durante a conduta assediante.<sup>75</sup>

Os danos provocados se estendem às relações sociais do indivíduo, sendo no convívio familiar ou profissional, resultando num quadro de maior agressividade ou isolamento social resultante de depressão. As agressões sistemáticas as quais o assediado é submetido conduzem a um declínio nas relações sociais, pois o retorno ao meio profissional, após uma situação de assédio, acaba se tornando debilitado, ou de difícil desenvolvimento de atividade produtiva. A vítima, corroborando com visão de Adriane de Araújo, debilitada física e emocionalmente, tende a se afastar do meio em razão do assédio, abstendo-se do trabalho.<sup>76</sup>

75 A Universidade de Brasília divulgou no ano de 2002 dados coletados referentes ao afastamento de trabalhadores por mais de 15 dias do trabalho, sendo que 48,8% sofria modalidade de transtorno mental, dentre elas a depressão ou “morte psicológica” - denominação a pessoa fisicamente saudável mas que se apresenta inapta ao trabalho e ao convívio social. ARAÚJO, 2006, *op. cit.* p. 16.

76 Pode-se hipoteticamente considerar também a possibilidade de o trabalhador reivindicar a sua transferência de local de trabalho porque não tem condições emocionais de realizar a sua atividade naquele setor da empresa ou mesmo o seu afastamento da empresa em que sofre agressões, sem prejuízo da continuidade do serviço realizado para outro empregador. Essa situação, embora pareçam bizarras ao direito do trabalho, são perfeitamente compatíveis com o desenvolvimento do estudo pertinente ao assédio moral e suas repercussões na saúde da vítima. Nesses casos, o



No exercício de suas funções o servidor público em nada difere do empregado celetista no que diz respeito à sua qualidade de ser humano, estando sujeito às mesmas torturas psicológicas sofridas pelo trabalhador da iniciativa privada, e tendo por agravante, a sujeição imperiosa a códigos de conduta e punições disciplinares que poderão ser impostas pelo próprio assediador.

## 5.2 ASSÉDIO MORAL COMO ATO DISCRIMINATÓRIO

Na ocorrência do assédio moral há a valoração da diferença social, com a criação de estereótipo e preconceito sobre o indivíduo. O estereótipo consiste na idéia preconcebida através de uma falta de conhecimento sobre um determinado tema, e se materializa sobre a classificação social sobre um indivíduo. O preconceito consiste no julgamento prévio, sem conhecimento ou análise crítica sobre a pessoa. Para Hirigoyen o assédio moral tem íntima relação com a discriminação, *“poderíamos praticamente dizer que todo assédio é discriminatório, pois ele vem ratificar a recusa de uma diferença ou uma particularidade de uma pessoa”*.<sup>77</sup>

Também Adriane Reis de Araújo considera que as pessoas estigmatizadas por estereótipos são vítimas propensas a sofrer com o preconceito e discriminação arbitrária.<sup>78</sup>

O ataque, por meio do assédio moral, do agressor utiliza da pressão psicológica dirigida por meio de uma perseguição ao empregado, um procedimento materializado através do isolamento, rigor excessivo ou deboches sobre características da vítima. Esses aspectos evidenciam um tratamento diferenciado do agressor à vítima, induzindo ao ato discriminatório.

---

trabalhador deve cabalmente comprovar o desrespeito aos seus direitos fundamentais e a sua incompatibilidade com aquele setor da empresa ou mesmo com determinada empresa”.ARAÚJO, 2006, *ob.cit.* p. 130.

<sup>77</sup> HIRIGOYEN, 2002, *op. cit.*, p. 103.

<sup>78</sup> A discriminação arbitrária nada mais é do que o preconceito em prática, o mero preconceito materializado. Ela cassa oportunidades dos grupos atingidos, alimenta a estratificação social – ou seja, a distribuição desigual de bens e serviços, diretos e obrigações, poder e prestígio -, imobilizando-os socialmente. Com a estratificação social consolidada, mais preconceito e discriminação sofrem as suas vítimas, formando um ciclo vicioso interminável.” ARAÚJO, 2006, *ibid.* p. 122.

Para Soboll:

[...] o assédio moral pode envolver a recusa da diferença e ser fundado em um comportamento limite com a discriminação. A questão de gênero se torna relevante nesse caso, especialmente pelo tratamento desigual em relação aos demais colegas no ambiente de trabalho. É na comparação entre o tratamento recebido e o que os outros recebem que pode ser percebido o comportamento discriminatório.<sup>79</sup>

Contudo, o assédio moral tende a ser mais danoso que o ato discriminatório, em virtude do procedimento adotado. No assédio moral se configura uma perseguição regular e sistemática por período prolongado dirigida à vítima, ou mesmo a reiteração de atos discriminatórios ao longo do tempo, camuflados por uma roupagem de poder hierárquico sobre o indivíduo.

### 5.3 MEIO AMBIENTE DE TRABALHO

O meio ambiente do trabalho doutrinariamente consiste:

[...] no conjunto de fatores materiais e imateriais pertencentes à atividade empreendedora, de fim lucrativo ou não, abrangendo a força de trabalho humano, as condições de trabalho, enfim, a organização da produção e do trabalho como um todo.<sup>80</sup>

Nesse sentido, o ambiente de trabalho deve ser sadio, a fim de preservar a vida e a saúde do trabalhador, o que abrange o aspecto da integridade física e psíquica do indivíduo naquele meio. Conforme de dita a Constituição Federal, no artigo 225, *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

<sup>79</sup> SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p 72.

<sup>80</sup> ALKIMIN, 2007, *op. cit.*, p. 27.

A partir dessa norma constitucional, constata-se que o meio ambiente global é considerado como um todo, que abrange o ambiente de trabalho, remetendo àquela proteção que está determinada no referido artigo.

A escritora Maria Aparecida Alkimin, define a natureza jurídica de interesse transindividual de caráter coletivo, tendo em vista proteção de todos trabalhadores, assim sendo:

[...] quanto à natureza jurídica do meio ambiente do trabalho, não se trata de uma garantia fundamental de interesse individual, mas, de uma garantia fundamental de interesse coletivo, já que consta expressamente no art. 225 da CF que o meio ambiente equilibrado é uma garantia de todos, devendo o Poder Público e a coletividade preservá-lo, sendo dever de cada trabalhador, do empregador e do próprio Poder Público, a preservação do meio ambiente laboral para a sadia qualidade de vida.”<sup>81</sup>

A Constituição Federal, no artigo 200, VIII, considerou a qualidade ambiental de trabalho, atribuindo competência de proteção ao Sistema Único de Saúde (SUS), “*colaborar com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho*”. Isso representa o ônus social que a degradação daquele ambiente representa aos cidadãos, em razão da maneira irresponsável que o administrador pode conduzir os seus atos assediantes.

O assédio moral tem como principal consequência descompensação na saúde mental do indivíduo, levando ao quadro de depressão. Isso permite concluir que a conduta assediante representa um prejuízo social e econômico.

[...] estatísticas brasileiras, fornecidas pelo INSS em 2002, sinalizam que os problemas de saúde mental respondem por quase 50% dos afastamentos por mais de 15 dias do trabalho, sendo que o principal motivo notificado é a depressão.<sup>82</sup>

O prejuízo social decorrente do assédio moral no âmbito da administração pública corresponde ao retrocesso que representa a prática do assédio nos órgãos da

---

81 ALKIMIN, 2007, *op. cit.*, p. 28.

82 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p. 11.

administração, enquanto a Constituição Federal determina dever do Poder Público em proteger qualidade do ambiente de trabalho.

#### **5.4 A DISCRICIONARIEDADE QUE MASCARA O ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A estudiosa Lis Soboll considera que a discricionariedade gestora pode implicar na promoção do assédio moral na relação de emprego. Para ela os superiores hierárquicos:

[...] adotam mecanismos que têm o objetivo de pressionar seus subordinados para que se adaptem ao que eles, os gestores, julgam necessário para que tudo ande conforme eles gostariam que fosse e sobrevenha para eles o sentimento de tranquilidade, ou nos termos por eles utilizados, um 'estado de equilíbrio.'<sup>83</sup>

Os atos abusivos do administrador normalmente estão acobertados pela discricionariedade a ele atribuída. A falta de especificidade de sua conduta dá margem ao desrespeito à dignidade de seus subordinados. A hierarquia e o poder diretivo atribuídos a determinados indivíduos no contexto administrativo confere um conjunto de faculdades, que mal empregadas, podem ocasionar atos abusivos. O mau emprego dessas faculdades do superior hierárquico<sup>84</sup> está na dificuldade que reside no embasamento do limite do exercício de seu poder diretivo sobre os subordinados.

Nesse contexto, o assédio moral tem suas origens. Há o reconhecimento da legitimidade do exercício do poder diretivo, mas pouco se reconhece o subordinado

---

83 SOBOLL, 2008, *op. cit.*, p.236.

84 Lilian Batalha tende a configura o que é o poder hierárquico dentro da administração pública, “o poder hierárquico tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar, e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração Pública. Ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do poder, de modo que cada pessoa possa exercer eficientemente seu encargo; Coordena, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; controla, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; corrige os erros administrativos pela ação revisora dos atos dos superiores sobre os atos dos inferiores.” BATALHA, 2009, *op. cit.* p. 33.

como um sujeito de direitos em razão de sua dignidade.

Uma solução plausível, porém, não única, é a imposição de limites ao poder diretivo, vedação ao administrador de exigir a prática de uma conduta que exponham seus subordinados à situação nociva ou vexatória, ou exigir do subordinado prestação de serviço incompatível com a qualificação profissional à função para a qual o servidor foi contratado. Ainda, limitar o poder do superior hierárquico de submeter o subordinado a remoção compulsória, ou em represália a conduta do servidor.

Por vezes, a insatisfação do servidor público frente às manobras do seu superior é entendida como ato de insubordinação e indisciplina e, conforme ditam os diversos ordenamentos jurídicos da administração, o servidor indisciplinado poder ser punido com advertência, repreensão, suspensão, demissão, multa, dependendo da gravidade e natureza da infração cometida.

A desproporcionalidade com que as sanções disciplinares são aplicadas ao servidor pode também conter indícios de assédio moral, principalmente no que diz respeito à insubordinação. A falta de precisão desta conduta permite o abuso do ato punitivo por parte do administrador, *“a dificuldade para o exercício legítimo da repressão se inicia na identificação dos atos faltosos.”*<sup>85</sup> O abuso cometido frente a desproporcionalidade de uma punição disciplinar fere a moral do servidor, e por isso, deve-se cogitar a responsabilização do agressor diante da ofensa que se inaugura com a conduta abusiva.

Há de se delimitar a subordinação a qual se referem os diversos estatutos de servidores públicos no sentido de estar estritamente relacionada ao modo e condições de execução dos serviços, para que não exorbite configurando a utilização de artifícios como o ato de colocar o funcionário a disposição da função fora da destinação que é conferida esse instituto.<sup>86</sup>

A mera desobediência do servidor com relação aos atos vinculados diretamente ao objeto de função não deve ensejar um ato de insubordinação, sujeito a sanção

---

<sup>85</sup> ARAÚJO, 2006, *op. cit.* p. 205.

<sup>86</sup> A título exemplificativo cito a Lei Estadual 6174/70, Estatuto dos servidores civis do Estado do Paraná, artigo 146, o qual define em que circunstâncias deve ser empregada a disponibilidade:“(...) é o afastamento do funcionário efetivo em virtude de extinção do cargo, ou da declaração de sua desnecessidade.

disciplinar ou represálias por parte do superior hierárquico. Como dita Adriane Reis de Araújo, “o empregado pode resistir a ordem ilícita”.<sup>87</sup>

Lilian Ramos Batalha ainda descreve três principais situações que configuram o assédio moral nas repartições públicas, definindo-as como “geladeira”, que corresponde às circunstâncias em que o servidor fica sem atribuições, o isolamento, o desvio de função, a colocação do funcionário a disposição do Departamento de Recursos Humanos ou do Departamento Pessoal.<sup>88</sup>

A discricionariedade é tomada em determinadas situações alheias a prestação contratada, a partir de então, abre-se brechas a inserção do assédio moral no meio. O servidor é investido em cargo em provimento efetivo por meio de concurso público, onde são avaliados capacidade técnica, aspectos sociais, ou experiência na área para a qual tomará posse.

No entanto, na situação de assédio moral, aspectos alheios à prestação do serviço são tomados e controlados no curso da relação de trabalho, como humor, hábitos pessoais (como o fato de ser fumante), caráter do indivíduo, ou seus laços sociais. Esse controle é realizado sob a justificativa do superior ser o responsável pela ordem interna do setor de trabalho.

---

87 O dever de obediência do empregado se restringe a atos vinculados diretamente ao objeto do contrato de trabalho, emanados por autoridade legítima da empresa, e que reconheçam os direitos fundamentais constitucionais, entre os quais o direito à liberdade, igualdade e dignidade. O desrespeito a esses aspectos configura uma 'razão poderosa' a justificar a pronta negativa do trabalhador. Reconhecer o direito de resistência significa dizer que o empregado pode imediatamente se recusar a cumprir a ordem ilícita, prescindindo de qualquer autorização judicial para tanto.” ARAÚJO, 2006, *op. cit.* p. 207.

88 Outra forma de assédio moral muito conhecida é aquela subsumida nas formas de geladeira, isolamento e colocação a disposição do departamento pessoal, pois nestas três formas o que acaba ocorrendo é o deixar o funcionário sem atribuição, mas ou menos como o pagando para não trabalhar mesmo contra a sua vontade. Incorre o chefe neste caso, além de assedio moral, no ilícito de crime contra o erário público, pois, faz, sem o conhecimento dos órgãos superiores ou controladores de contas, com que o erário gaste indevidamente pagando a quem quer trabalhar e não lhe sendo permitido dar a contraprestação laborativa por seus vencimentos. Este ilícito já é engendrado maliciosamente, visando a causar o dano material ao funcionário, que sem lotação, acaba sendo mal-avaliado e perde as promoções, sendo que como a estabilidade está vinculada ao desempenho, gera um decréscimo na produtividade, ainda que contra a vontade do servidor assediado, com o objetivo dolosamente expresso de levá-lo à demissão e o dano moral, na medida em que causa constrangimento, depressão (aí compreendidos no *quantum* indenizatório despesas médicas e medicamentosas), erupções cutâneas, úlceras, podendo levar até o suicídio, neste caso gerando dano material compreendendo o salário que a vítima ganharia até completar 65 anos – média de sobrevivência nacional – com todas as promoções e vantagens, e o dano moral reflexo”. BATALHA, 2009, *op. cit.* p. 10.

Nesse contexto, a motivação dos atos do administrador se faz necessária, pois é a partir dela que se permite uma análise sobre a licitude do ato. Na verificação da licitude do ato, o caso concreto pode gerar uma revisão no sentido de anulação do ato, havendo uma discrepância entre a credibilidade das razões consideradas e a conveniência dos interesses em questão.

A motivação esboça o limite ao poder diretivo do superior, bastando que sua conduta se delimite às razões descritas, de maneira a coibir a prática do assédio moral, que se reveste de um juízo subjetivo por parte de quem o promove. Isso permite impossibilidade de haver a confusão entre uma avaliação subjetiva e a discricionariedade conferida ao administrador.

Marçal Justen Filho considera:

[...] um dos maiores equívocos reside em submeter a discricionariedade à disciplina do direito subjetivo privado. O erro pode ser causado pela afirmativa de que a discricionariedade envolve uma margem de liberdade ou a legitimação da escolha pessoal do aplicador.<sup>89</sup>

Para Lilian Batalha o abuso de poder por parte de administrador pode ter sua origem no poder discricionário exercido de maneira subversiva;

[...] no abuso de poder, a discricionariedade passa a ser usada como moeda de opressão, cerceando-se direitos dos administrados em nome do interesse – muitas vezes, escuso, ilícito e sombrio da Administração.<sup>90</sup>

Em função dessas razões, o assédio moral deveria ser incompatível com a manifestação da disciplina funcional da administração pública, que se faz através da discricionariedade, de maneira a afastar os juízos de conveniência pessoal, característico da conduta assediante.

A exigência de justificativa aos atos discricionários permite uma melhor forma de controle ao exercício de tal prerrogativa. De maneira a evitar que atos praticados sob a

---

89 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 150.

90 BATALHA, 2009, *op. cit.*, p. 28.

camuflagem de discricionariedade se tornem mais um instrumento de assédio moral.



## **6. PROJETOS DE LEIS QUE DISCIPLINAM O ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O assédio moral ainda não possui qualificação na legislação no âmbito federal, com relação ao Direito do Trabalho, Civil ou Penal, apesar de se tratar de uma conduta ilícita e que gera consequências danosas ao assediado. Não há um tipo penal para qualificar o ato, apesar da conduta do assediante ofender bens jurídicos tutelados pela norma penal, como a saúde e a moral da pessoa.

Apesar da provocação do assédio moral gerar maiores danos, alguns atos praticados pelo assediador podem ser classificados como injúria (art. 140 CP) e difamação (art. 139 CP), dentre os crimes contra a honra, podem ser classificados como maus-tratos (art. 136 CP), dentre os crimes de periclitación da vida e da saúde, ou a caracterização de constrangimento ilegal (art. 146 CP), nos crimes contra a liberdade individual.

A proteção da saúde dos servidores que laboram junto à administração pública é um dos principais argumentos para que o assédio moral seja combatido por meio de lei nesta esfera. Contudo, o que se vê na prática é um atraso legislativo com relação ao tema no país.

### **6.1 PROJETO DE LEI FEDERAL Nº 4742/2001**

Tramita no Congresso Nacional o projeto de lei 4742/2001, que inclui no Código Penal<sup>91</sup>, no art. 146-A, o crime de assédio moral no trabalho.<sup>92</sup>

Art. 146-A. Desqualificar, reiteradamente, por meio de palavras, gestos ou atitudes, a auto-estima, a segurança ou a imagem do servidor público empregado em razão de vínculo hierárquico funcional ou laboral.

91 BRASIL. Decreto-Lei n. 2848, de 07 de dezembro de 1940. Estabelece o Código Penal Brasileiro. Publicado no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 1940.

92 Projeto de Lei 4742/2001, de autoria de Marcos de Jesus. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=28692](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=28692). Acesso em: 13/06/2009.

Pena: Detenção de 3 (três) meses a um ano e multa.<sup>93</sup>

O autor do projeto de lei, Marcos de Jesus, justifica a importância de coibir a prática nociva e perigosa que configura a violência consubstanciada no comportamento abusivo do empregador, inclusive no setor público, que acabam por trazer prejuízos à saúde psicológica e emocional do cidadão.

Ainda na justificativa, é considerado que ocorre um desvio de poder a medida que ocorre a prática reiterada daquele comportamento abusivo. É explicitado que o superior hierárquico toma atitudes tendenciosas e discriminatórias sobre o subordinado, submetendo este a torturas psicológicas, a pretexto de exercer a autoridade ditada pelo serviço. Tal prática, em função de sua gravidade sobre o assediado, pode desencadear doenças psicossomáticas.

A comissão de constituição e justiça e redação se posiciona favorável ao projeto, ao qual foi apensado um substituto, de autoria do relator deputado a época, Adir Cabral, em dezembro de 2001.

O substitutivo adotado acrescenta o artigo 136-A ao Código Penal Brasileiro, instituindo o crime de assédio moral no trabalho, com a seguinte redação:

Art. 136-A. Depreciar, de qualquer forma e reiteradamente a imagem ou o desempenho do servidor público ou empregado, em razão de subordinação hierárquica funcional ou laboral sem justa causa, ou tratá-lo com vigor excessivo, colocando em risco ou afetando sua saúde física ou psíquica.  
Pena: detenção de um a dois anos.<sup>94</sup>

O relator do projeto de lei considerou, quanto a juridicidade, que a proposição estabelece um tipo penal demasiadamente aberto e de caráter subjetivo, com violação ao princípio da legalidade. Ainda defendeu que a técnica legislativa necessita ser aperfeiçoada, tendo em vista que o tipo penal deve ser preciso, claro e não permitir uma interpretação ampla. Criticou a redação do projeto no sentido de conter interpretação duvidosa quando estabelece expressões “desqualificar a segurança” e “auto-estima”, as

---

93 Ao Projeto de Lei 4742/2001 foram apensados os Projetos de Lei 4960/2001, 5887/2001 e 5971/2001, por se tratarem da mesma matéria.

94 Por diversas situações o Projeto de Lei 4742/2001 foi incluído em pauta de votação, contudo a matéria não foi apreciada em face do encerramento das sessões, conforme acompanhamento através do site [http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=28692](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=28692). Acesso em 12/06/2009.

quais poderiam ser substituídas para melhor qualificar o tipo.

O redator, Adir Cabral, situou o crime de assédio moral, proposto pelo projeto, no capítulo relativo à periclituação da vida e da saúde, como art.136-A. O referido relator é favorável à instituição do tipo penal no sentido de trazer benefícios à sociedade, coibindo condutas nocivas dos superiores hierárquicos, sob o aspecto emocional e psicológico dos subordinados.

Referente ao tema de assédio moral no ambiente de trabalho, não obstante, houve a promulgação de diversas leis estaduais e municipais, cuja aplicabilidade, na maioria das vezes, atinge os órgãos, repartições ou entidades da administração pública, autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Não obstante a previsão legal proposta pelos diversos projetos de leis, iniciativas legislativas devem ser vistas com cautela e certeza de que, mais do que solucionar um problema, apenas somará elementos no processo de interpretação. De todo modo, é imprescindível ter em mente que a eficácia de qualquer medida legislativa pressupõe necessariamente um conceito aberto de assédio moral, a despeito de pressões externas.<sup>95</sup>

Adriane Reis de Araújo explica o que seria “as pressões externas” por ela citada, trata-se da insatisfação dos empregadores em razão do possível uso abusivo do termo assédio moral em juízo pelos empregados, o que resulta em grande demanda judicial em razão da ausência de descrição taxativas dos atos de assédio moral.

A indicação taxativa de procedimentos abusivos no texto legal não é recomendável porque certamente resultaria na exclusão de diversas situações legítimas de assédio moral da proteção legal.<sup>96</sup>

## **6.2 LEIS E PROJETOS DE LEI ESTADUAIS E MUNICIPAIS<sup>97</sup>**

No âmbito estadual, a primeira lei aprovada foi no Estado do Rio de Janeiro, lei nº

---

95 “A pressão aqui referida trata-se daquela exercitada pelos empregadores franceses que sustentam a abusividade da alegação de assédio moral em juízo ( um em cada dois processos trabalhistas) por força da ausência de descrição taxativa dos atos de assédio moral na lei francesa.” ARAÚJO, 2006, *op. cit.*, p. 201.

96 *Id.* p. 201.

97 Dados coletados a partir do site [www.assediomoral.org.br](http://www.assediomoral.org.br). Acesso em 27/07/2009.

3.921 de 2002, de iniciativa de Noel de Carvalho. Versa sobre a vedação do assédio moral no trabalho, no âmbito dos órgãos e repartições da administração, dentre elas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, das três esferas de poder do estado do Rio de Janeiro. Tal lei também conceitua sobre condutas assediantes e atribui sanções disciplinares ao sujeito infrator.

Há também lei contra assédio moral no Estado de São Paulo, de iniciativa de Antônio Mentor, com origem no projeto de lei nº 422 de 2001. Esta lei foi aprovada em 13 de setembro de 2002 pela Assembléia Legislativa, contudo foi vetada em 08 de novembro de 2002 pelo Governador, e novamente aprovada em 2007. A lei veda o assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas e trata também de definir condutas assediantes.

O Estado do Rio Grande do Sul também tratou de considerar o assédio moral na Lei Complementar nº 12.561 de iniciativa de Ferando Záchia. A lei proíbe a prática do assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta em qualquer dos seus poderes e instituições autônomas.

Com relação aos projetos de lei estadual em tramitação se pode citar o projeto de lei nº 12.819 de 2002, na Assembléia Legislativa da Bahia, de iniciativa de Moema Gramacho que dispõe sobre o assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta, fundacional e autárquica daquele estado.

A assembléia legislativa do estado do Ceará também discute o assédio moral num projeto de lei de 2003 de iniciativa de Chico Lopes. Trata de dispor sobre o tema no âmbito da administração pública estadual.

No estado do Espírito Santo o tema é abordado pelo projeto de lei 128 de 2002, que dispõe sobre a vedação do assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta, indireta e fundacional.

Por fim, no âmbito estadual há o projeto de lei complementar na assembléia legislativa do Rio Grande do Sul, de iniciativa de Maria do Rosário. O projeto de lei trata do tema no âmbito da administração pública daquele estado.

Com relação à esfera municipal as leis aprovadas que dispõem sobre o assédio moral no âmbito da administração pública municipal temos nas cidades de Americana, Campinas, Guarulhos, Iracemápolis, Jaboticabal, Ubatuba e São Paulo, no Estado de

São Paulo.

Na cidade de Cascavel no Estado do Paraná, a lei nº 3.243 de 2001, dispõe sobre a aplicação de penalidades à prática do assédio moral nas dependências da administração pública daquela cidade.

As cidades de São Gabriel do Oeste e Sidrolândia, do Estado do Mato Grosso do Sul aprovaram leis dispondo sobre a aplicação de penalidades à prática do assédio moral na administração pública dos respectivos municípios.

No estado do Rio Grande do Norte, a capital Natal também possui lei que veda o assédio moral nas dependências da administração pública municipal.

Há o trâmite de projetos de Lei em diversas cidades brasileiras por diversos Estados, tais como, Amparo-SP, Cruzeiro-SP, Curitiba-PR, Guararema-SP, Guaratinguetá-SP, Reserva do Iguaçu-RS, Presidente Venceslau-SP, Ribeirão Pires-SP, São José dos Campos-SP e Vitória-ES, que versam sobre o tema abordado neste trabalho.

Tais projetos e leis tendem a confirmar a importância do tema, em razão dos prejuízos que o assédio moral traz à sociedade.

## 7. CONCLUSÃO

Por meio do conceito de assédio moral, toma-se que é caracterizado pela intencionalidade, utilizando de meios para desqualificar a vítima, fragilizando-a, com o fim de neutralizá-la em termos de poder, em razão da não submissão do indivíduo a determinações arbitrárias e incoerentes no setor público. Isso caracteriza um processo disciplinador por parte do superior hierárquico, que proporciona o enfraquecimento psíquico do servidor assediado, anulando sua posição dentro do setor de trabalho, remetendo-o a uma despersonalização.

Diante da violência que representa o assédio moral podem surgir quatro posturas: estimular, consentir, negligenciar ou combater. Dentre elas o combate é ação que pode minimizar ou distanciar os indivíduos de uma postura igualmente violenta àquela dos assediadores ou daqueles que aceitam ou se omitem.

O assédio moral, com base nas leituras realizadas durante o estudo ao tema e ainda segundo análise de descrição de casos concretos ou de relatos de casos concretos, pode-se concluir que ele instala-se sempre em situações que o diálogo fica prejudicado ou que a palavra já não consegue ser usada de maneira adequada nas relações entre superior e subordinado.

Importância de estabelecer objetivamente limites ao poder diretivo no ordenamento jurídico brasileiro, considerando o abuso de poder pelo administrador, que por vezes, utiliza da sua condição de agente público para praticar o assédio moral no ambiente de trabalho. Outra importância sobre uma correta definição na ordem jurídica do que vem a ser o assédio moral corresponde a uma melhor análise do caso concreto quando submetido às discussões no judiciário.

A administração pública brasileira, com a atual legislação, não está habituada a negociar e desenvolver novas técnicas gerenciais para a interação entre administrador e servidor. Na maioria dos casos o administrador age por meio do autoritarismo pela imposição do estilo próprio de administrar, o que conduz ao atraso das formulações gerenciais da administração brasileira e a desumanização das relações de trabalho em

alguns órgãos públicos.

Fatores como a concentração de poder, o personalismo, a prevenção de conflitos, a postura de espectador, a lealdade às pessoas, o preconceito e a impunidade contribuem diretamente à promoção do assédio moral na administração pública.

Há de considerar que a ausência de violência física unicamente não remete a um ambiente de trabalho saudável. A violência moral se mostra até mesmo mais destruidora que aquela considerada, refletindo em doenças circunstanciais ou permanentes.

Não há como negar a necessidade de reprovar a conduta que conduz a um constrangimento ou humilhação, o servidor público é digno de um tratamento respeitoso, principalmente de seu superior hierárquico.

Em decorrência disto, necessária tutela legislativa mais efetiva para o servidor que sofra o assédio moral no âmbito da administração pública, com urgência, em todas as esferas de poder, na União, Estados membros e Municípios que optarem por estatuto próprio de seus servidores.

## 8. REFERÊNCIAS

ALKIMIN, Maria Aparecida. **Assédio moral na relação de emprego**. 1ª ed., 3ª t. Curitiba: Juruá, 2007.

ARAÚJO, Luiz Alberto David de. **Concurso publico e deficientes físicos: CF, ART.37, VIII**. Revista Trimestral de Direito Publico, São Paulo, n.13, 1996.

ARAÚJO, Adriane Reis de. **Assédio moral organizacional**. Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. Assédio moral coletivo. **Revista de direito público da economia**, Belo Horizonte, ano 5, n. 17, p. 213-250. janeiro/março 2007, publicação trimestral.

BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o novo Código Civil**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de direito administrativo**. 13 ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BATALHA, Lílian Ramos. **Assédio moral em face do servidor público**. 2º ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

BARRETO, Margarida. **Uma jornada de humilhações**. Tese de Mestrado em Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em:



[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=2950&processar=Processar](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=2950&processar=Processar). Acesso em: 05/06/2009.

\_\_\_\_\_ **Assédio moral: a violência sutil – análise epidemiológica e psicossocial no trabalho no Brasil**. Tese de Doutorado em Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005, disponível em: [http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=831&processar=Processar](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/processaPesquisa.php?listaDetalhes%5B%5D=831&processar=Processar). Acesso em: 27/06/2009.

BEGUOCI, Leandro. **Pressão cotidiana ou humilhação continuada?** Folha de São Paulo, São Paulo, 26 jul. 2005. Caderno Sinapse. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/sinapse/sa2607200507.htm>. Acesso em: 06/06/2009

COSTALDELLO, Angela Cassia (coord). **Serviço público: direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania**. Curitiba: Juruá, 2005.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa do cotidiano**. Tradução de Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

\_\_\_\_\_ **Mal estar no trabalho: redefinindo assédio moral**. Tradução de Rejane Janowitz. São Paulo: Bertrand Brasil, 2002

JUSTEN FILHO, Maçal. **Curso de direito administrativo**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEYMANN, Heinz. **Mobbing – its course over time**. Disponível em: <http://www.leymann.se/english/frame.html>. Acesso em 02/06/2009.

\_\_\_\_\_ **The Mobbing encyclopaedia: Bullying; whistleblowing: the definition of mobbing at workplaces**. Disponível em:

[www.leymann.se/english/11310E.HTM](http://www.leymann.se/english/11310E.HTM). Acesso em 02/06-2009.

LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. **O procedimento administrativo entre a eficiência e a garantia dos particulares**. Coimbra: Coimbra, 1995.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: actividade constitucional do Estado**. Coimbra: Coimbra, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005

SOBOLL, Lis Andréa Pereira (org.). **Violência psicológica e assédio moral no trabalho: pesquisas brasileiras**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

\_\_\_\_\_ **Assédio moral/organizacional: uma análise da organização do trabalho**. São Paulo: Casa do Psicólogo. 2008.

SUNDFELD, Carlos ARI. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992.