

## **ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

### *MORAL HARASSMENT IN THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION*

**Júlio Korzekwa<sup>1</sup>**

#### **RESUMO**

Trabalho acadêmico sobre assédio moral na administração pública federal, elaborado através de pesquisa doutrinária e jurisprudencial a fim de evidenciar a importância de discutir o assunto e a necessidade de previsão legal para orientar e embasar as decisões judiciais. No decorrer do trabalho restará evidente que as condutas caracterizadoras de assédio moral na administração pública federal são inaceitáveis, pois constituem afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana e aos princípios norteadores da administração pública, além de caracterizarem desvio da função da administração no que se refere ao bem comum, à soberania do interesse público e a justiça. Além disso, o assédio moral na administração pública federal constitui cruel violência ao servidor vítima, causando-lhe inúmeros problemas físicos e psicológicos, denegrindo sua saúde e faltando-lhe com as mais básicas garantias constitucionais. Conta-se apenas com um projeto de lei tramitando na Câmara dos Deputados, além de dois projetos de lei tramitando no Senado Federal, ambos aguardando aprovação. Além disso, é de se mencionar a responsabilidade do Estado em organizar, dirigir e fiscalizar seus órgãos, além de proteger seus servidores. Expõe-se, nesse trabalho, a carência de Políticas Públicas para o combate do assédio moral na administração pública federal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assédio Moral, Administração Pública Federal, Políticas Públicas.

#### **ABSTRACT**

Academic work on moral harassment in the federal public administration, elaborated through doctrinal and jurisprudential research in order to highlight the importance of discussing the subject and the need for legal provision to guide and support judicial decisions. In the course of the work, it will remain evident that the behaviors that characterize moral harassment in the federal public administration are unacceptable, as they constitute an affront to the principle of

---

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre/RS. Servidor Público Federal, Tecnólogo em Gestão Pública, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul) – Saporanga/RS. E-mail: [juliokorzekwa@gmail.com](mailto:juliokorzekwa@gmail.com).

human dignity and the guiding principles of public administration, in addition to characterizing deviation from the administration's function with regard to the common good, the sovereignty of the public interest and justice. In addition, moral harassment in the federal public administration constitutes cruel violence to the victim servant, causing him numerous physical and psychological problems, denigrating his health and lacking him with the most basic constitutional guarantees. There is only one project pending in the Chamber of Deputies, in addition to two projects pending in the Federal Senate, both awaiting approval. In addition, mention should be made of the State's responsibility for organizing, directing and supervising its organs, in addition to protecting its servants. In this work, the lack of Public Policies to combat moral harassment in the federal public administration is exposed.

**KEY-WORDS:** Moral Harassment, Federal Public Administration, Public policies.

## **INTRODUÇÃO**

Desde os primórdios da existência humana existem as relações de subordinação e, assim, as relações de trabalho, e desde então, existem também práticas abusivas e humilhantes realizadas por um agente e dirigidas a uma ou mais vítimas, causando-lhes desconforto, sofrimento, angústia, desespero e inferiorização no ambiente laboral. Dessa forma, afirma-se que a existência do assédio moral laboral não é um fenômeno comportamental novo, mas trata-se de uma atividade cruel, prejudicial e preocupante para toda a sociedade, merecedora de atenção, cuidado e solução.

O assédio em repartições públicas tem aumentado estatisticamente, ou, pelo menos, tem aumentado seu registro, pois os atos que antes eram aceitos e permaneciam em silêncio têm vindo à tona e são apontados pela sociedade e pela jurisprudência como inconvenientes e humilhantes, portanto, inaceitáveis.

De maneira sintética, pode-se dizer que o assédio moral é a exposição do servidor a situações humilhantes e constrangedoras durante a jornada de trabalho e no exercício das funções profissionais que, pela repetição, vão minando sua autoestima. Além disso, trata-se de um gênero de discriminação, pois tem como principal finalidade a exclusão da pessoa do ambiente de trabalho através de situações de desigualdade propositais e imotivadas.

A relação patronal no serviço público constitui no dever do servidor, representante do Estado, tratar com respeito, decoro e urbanidade a todos os cidadãos, incluindo seus colegas e subordinados, também servidores. Nessa relação de trabalho, o agente público se submete ao princípio da hierarquia, que tem a função de estabelecer a organização do serviço público, para que atinja sua principal finalidade, ou seja, o bem comum.

Sendo assim, esse trabalho tem como principal objetivo demonstrar a necessidade de toda a sociedade em conhecer o assédio moral na administração pública federal, além de evidenciar a urgência de se estabelecer diretrizes que o inibam destas relações, principalmente através de edição de lei que determine a descrição de atos que caracterizem assédio moral, facilitando seu reconhecimento por parte dos servidores. Além disso, que se determine previsão de punição aos agressores, para que não saiam impunes ao prejudicar a vida e a saúde de outro servidor que foi sua vítima, assim como a própria administração pública federal seja exemplo de justiça e respeito aos seus servidores.

Dessa forma, é evidente que o trabalho que tem como objetivo tratar desse assunto resta de grande importância para que o assédio moral na administração pública federal seja discutido nos ambientes pertinentes, levando o tema ao conhecimento público e principalmente aos interessados, para que se coíba toda prática de assédio moral, buscando uma sociedade mais justa e igualitária.

O tema apresentado nesse trabalho diz respeito ao assédio moral na administração pública federal, e, foi realizado mediante pesquisa acerca do que ditam os mais renomados autores nacionais e especialistas mundiais sobre a matéria.

Neste contexto, esse estudo buscará analisar, considerando a jurisprudência, a legislação nacional e os projetos de lei tramitantes quanto ao tema, a fim de apontar a existência do assédio moral na administração pública, o prejuízo que esta causa à vítima e à Administração Pública, as possibilidades de solução legal e a eventual indenização por dano material e moral decorrente do sofrimento dessa forma de agressão.

## **1. ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

A expressão administração pública pode envolver tanto a atividade administrativa exercida pelo Estado propriamente dita, realizada pelos órgãos e agentes, guiada e limitada pela ordem constitucional e legal quanto aos próprios agentes, órgãos e pessoas jurídicas com a função de executar as atividades administrativas, sendo eles os servidores, as pessoas jurídicas e os órgãos públicos.

No exercício das funções públicas, o Estado tem o poder de exercer as atividades administrativas ou desempenhá-las através de outros sujeitos, transferindo o exercício de atividades que lhe são pertinentes para particulares ou, criando pessoas auxiliares para desempenhá-las, ocorrendo assim a centralização ou descentralização, respectivamente, dos poderes e atividades estatais, e, no caso da delegação de atividades, atuando através da Administração Direta ou Administração Indireta.

Os agentes públicos são os atores do Estado, as pessoas às quais são atribuídas funções que, por sua vez, são atos de vontade do Estado. São divididos em agentes políticos, que tem o dever de dirigir, orientar e estabelecer diretrizes para o Poder Público, particulares que desempenham função pública, podendo ser a título gratuito ou oneroso, sem vínculo de trabalho, e que colaboram com o Poder Público, e servidores públicos propriamente ditos, ou agentes administrativos, que são os servidores que exercem função pública permanente e que tem relação funcional com o Estado. Estes distintos servidores são sujeitados à hierarquia funcional e ao regime jurídico do órgão onde desempenham suas funções.

No exercício de suas funções, a Administração Pública, em respeito ao Regime Jurídico Administrativo que a envolve, deve respeitar alguns princípios pré-determinados no artigo 37 caput da Constituição Federal.

Estes princípios administrativos constituem-se em Princípio da Legalidade que determina que toda e qualquer conduta administrativa deve ser autorizada por lei, Princípio da Impessoalidade que prevê a igualdade ou isonomia na atuação

da administração pública, Princípio da Moralidade que envolve a obrigatoriedade de atuação ética dos agentes públicos, respeitando os pressupostos de honra, boa fama, reputação e patrimônio moral das entidades públicas, Princípio da Publicidade que orienta no sentido de que todos os atos administrativos devem ter a mais ampla divulgação possível, e, por fim, Princípio da Eficiência que corresponde à presteza, gentileza, perfeição e rendimento funcional que deve ser atribuída aos agentes públicos na execução de suas funções.

Ao tratar de assédio moral na administração pública federal é evidente a afronta aos princípios administrativos, pois, no momento em que um servidor vem a tratar outro de forma humilhante, degradante e cruel, agredindo-o psicologicamente e causando prejuízo a sua saúde, assim como ao ambiente de trabalho, está, tal servidor, agindo em contrário ao intuito do serviço público que deve ser prestado de maneira ética e benéfica.

Em breve caracterização do que seja assédio moral, Leymann, citado por Iñaki Piñuel y Zabala<sup>2</sup>, que também o denomina de "mobbing", descreve-o como uma forma de violência psicológica que tem como objeto adultos em contexto laboral, caracterizando-se pelo sentimento de diminuição, inferiorização e menosprezo decorrentes das práticas de ofensas, constrangimento e vexame oriundas de outro colega de trabalho ou mesmo do empregador.

Importante ressaltar que assédio moral caracteriza-se por condutas direcionadas à vítima de maneira repetida e repetitiva, intencional, temporal e prolongada no tempo, e que prejudiquem as condições de trabalho, ou seja, um ato isolado de humilhação não condiz especificadamente com assédio moral.

Ao contrário do pensamento público, os atos de assédio moral laboral não são apenas praticados pelo superior hierárquico e direcionados ao subordinado, esta, embora mais comum, é apenas uma das formas de conduta, determinada pelos estudiosos como assédio moral vertical.

---

<sup>2</sup> ZABALA, Iñaki Piñuel y. Mobbing: como sobreviver ao assédio psicológico no trabalho. São Paulo: Loyola, p. 213, 2003.

Além desta forma, existe também o assédio moral horizontal, que corresponde às condutas praticadas entre pessoas de igual posição hierárquica na organização e é explicada pela doutrina considerando a competitividade entre colegas, e a agressão intitulada de assédio moral ascendente, que consiste na violência praticada por uma ou várias pessoas e que tem como vítima um superior hierárquico, sendo, esta, a forma menos comum de assédio moral laboral.

Ainda, o assédio moral pode ser de cunho sexual ou de gênero. O assédio moral de cunho sexual se caracteriza por propostas, comentários, ofensas ou insinuações de natureza sexual, podendo ser verbal, expresso ou subentendido, gestual ou físico, e o assédio moral referente ao gênero se refere à conduta que, em relação às mulheres, que constituem 70% dos casos (HIRIGOYEN, 2006), geralmente é no sentido de intimidá-las com atitudes machistas e preconceituosas, e em relação aos homens, costuma atingir sua virilidade.

Importante ressaltar que o abuso de poder pode ser causa do assédio moral, mas este não existe apenas em decorrência daquele, pois trata-se do uso excessivo e injusto das atribuições ou poderes hierarquicamente superiores, ultrapassando os limites da legalidade e dos bons costumes, contudo, é plenamente possível a existência de assédio moral sem abuso de poder, nos casos em que, por exemplo, existe esta conduta agressiva entre colegas de mesma posição hierárquica, o que evidencia a distinção destes atos lesivos, não podendo ser confundidos.

Embora trabalhadores da iniciativa privada sejam mais vulneráveis a esse tipo de abuso, a estabilidade no emprego dos servidores públicos não impede a ocorrência de assédio moral nas repartições, o que evidencia, além dos problemas já mencionados, a ausência de mecanismos que evitem e controlem as práticas dentro das repartições públicas.

Isso se dá devido ao fato de que no âmbito do serviço público, o superior hierárquico não dispõe sobre o vínculo funcional do servidor e, dessa forma, não tem poder de demiti-lo, e assim passa a humilhá-lo e sobrecarregá-lo de tarefas infundadas objetivando seu desligamento do órgão público.

Como causa desta forma de assédio, pode-se citar a falta de preparo de alguns chefes, a simples perseguição de um determinado indivíduo, as chefias por indicação, o fator financeiro como promoções e gratificações, a constante impunidade do superior hierárquico, a falta da comunicação desses atos por parte da vítima, os preconceitos já pré-existentes como racismo, a falta de destaque devido ao excesso de servidores e os casos em que servidores assumem determinadas funções sem a devida competência e habilidade para tal, vindo a superar os limites do razoável em sua função, exercendo-a de forma arbitrária.

Como exemplo de condutas assediadoras pode-se citar a atribuição de erros imaginários ao trabalhador, ironizar seu comportamento ou maneira de vestir-se, ignorar sua presença na frente dos outros ou não cumprimentá-lo, excluí-lo de reuniões e eventos pertinentes ao órgão ou função, fazer críticas em público ou brincadeiras de mau gosto, impor horários injustificados, sugerir que se exonere, fazer circular boatos maldosos, transferi-lo do setor para isolá-lo, ignorar suas opiniões ou falas, pedir-lhe a execução de tarefas sem interesse ou não lhe atribuir tarefas, retirar seus instrumentos de trabalho e agredi-lo somente quando estão a sós, persegui-lo com deboches e ofensas e difamá-lo entre os colegas.

Devido aos benefícios da carreira pública, principalmente a estabilidade do servidor, é evidente que a concorrência neste mercado também é causa dos atos de assédio moral entre os servidores, prejudicando-os, assim como ao próprio serviço público e gerando possibilidade de indenização civil à vítima por parte da administração pública.

Além disso, nos casos de afastamento do servidor decorrente de doença oriunda de assédio moral, não existe a possibilidade de contratação imediata, pois a legislação pertinente exige vacância para tal, que se dá apenas pela aposentadoria ou pela exoneração, o que acarreta prejuízo ao serviço público, pois deixa de atender os fins a que se destina devido à falta de servidores.

No âmbito administrativo o responsável pelo processamento e julgamento das ações que envolvem servidores públicos é um agente pago pelo próprio Estado.

Sua função é defender os interesses deste, observando os limites da justiça e tendo como parâmetro o princípio da dignidade da pessoa humana expresso na Constituição Federal.

Já no âmbito judicial, quando envolve a Administração Pública, as demandas são julgadas pela Justiça Comum e penalizadas, analogicamente, com base na Lei 8.429 de 1992, Lei de Improbidade Administrativa, principalmente com base em seu artigo 11, o qual determina que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

Além disso, a jurisprudência determina que, para ser considerado assédio moral e se enquadrar no descrito no referido artigo, é indispensável à presença de dolo na conduta do agente.

Para exemplificar, cita-se o Recurso Especial nº 1.286.466 – RS (2011/0058560-5)<sup>3</sup> do Superior Tribunal de Justiça que, no que tange ao assédio moral, descreve um caso onde Prefeito Municipal, usando-se do cargo (e abusando dos poderes a ele atribuídos) deixa, por diversas vezes, uma servidora pública de “castigo” na sala de reuniões da prefeitura, no intuito de vingar-se, pois tal funcionária denunciou a Prefeitura Municipal ao Ministério Público devido a uma dívida do município com o Fundo de Aposentadoria dos Servidores Públicos. No caso em questão foi reconhecido o assédio moral sofrido pela servidora e, ainda, o motivo torpe das agressões, e o agressor em questão foi penalizado, sob fundamento do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, sendo condenado à suspensão dos direitos políticos por 3 (três) anos; ao pagamento de multa civil de 5 (cinco) anos no valor da remuneração percebida à época do fato e a proibição de

---

<sup>3</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.286.466 – RS. Recurso especial. Administrativo. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Assédio Moral. Violação dos Princípios da Administração Pública. Artigo 11 da Lei 8429/1992. Enquadramento. Conduta que Extrapola Mera Irregularidade. Elemento Subjetivo. Dolo Genérico. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Odilon Almeida Mesko. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 3 de setembro de 2013. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=30526819&num\\_registro=201100585605&data=20130918&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=30526819&num_registro=201100585605&data=20130918&tipo=5&formato=PDF)> . Acesso em: 26 mai. 2020.



contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Outro exemplo envolve os Embargos de Declaração em Apelação Cível nº 5021699-76.2011.404.7000/PR (234P)<sup>4</sup> que se refere à ação interposta por professores da Universidade Federal do Paraná, através do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, em face da Universidade Federal do Paraná, decorrente da conduta do diretor do Campus Litoral, onde tais professores estão lotados, que persegue e ameaça psicologicamente os professores, tendo, inclusive, causado danos a saúde física e psicológica de algumas vítimas. Neste caso, o assédio moral foi reconhecido, analisando os depoimentos pessoais e os laudos médicos apresentados pelas vítimas e considerando a Universidade também culpada por ter sido negligente, já que os professores haviam buscado vias administrativas para solucionar o problema e não tiveram resultados, sendo condenada ao pagamento do valor correspondente a R\$ 100 mil reais (cem mil reais) a título de dano moral coletivo.

A vivência rotineira desta forma de agressão causa inúmeros problemas à saúde da vítima, conforme os achados no trabalho de Almeida<sup>5</sup>:

Os primeiros sintomas são os problemas clínicos devido ao estresse. O funcionário começa a dormir mal, a ter tremores, palpitações, pressão alta, problemas de pele, aumenta ou diminui de peso abruptamente. Uma pessoa que não tem diabetes pode desenvolver a doença, e quem possui pode descompensar o sintoma. Em alguns casos, distúrbios hormonais também são verificados. Nas mulheres,

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Embargos de Declaração em Apelação Cível nº 5021699-76.2011.404.7000/PR (234P). Embargos de Declaração em Apelação Cível. Administrativo. Embargos de Declaração. Omissão. Contradição. Obscuridade. Prequestionamento. Embargante: Universidade Federal do Paraná - UFPR. Embargado: Acórdão. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, RS, 27 de janeiro de 2015. Disponível em <[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40000889110&versao\\_gproc=9&crc\\_gproc=70690687](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000889110&versao_gproc=9&crc_gproc=70690687)>. Acesso em 26 mai. 2020

<sup>5</sup> ALMEIDA. Graciany Neves de. Assédio moral no serviço público: uma revisão sobre as implicações na saúde dos trabalhadores e o aporte normativo brasileiro. Monografia (Especialização em Gestão do Trabalho e Educação na Saúde) – Departamento de Saúde Coletiva, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz. Recife. 2011. p. 26. Disponível em <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/28637/1/186.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2020.

alterações na menstruação. Nos homens, impotência. Depois, começa a ser afetada a parte psicológica. A primeira reação é achar que o assediador tem razão: “O que fiz de errado? Será que eu sou eficiente?”. Essas são as primeiras indagações. A autoestima da pessoa começa a entrar em declínio – e não raras vezes o sujeito pensa no suicídio como a única maneira de se salvar. Sem contar que o assediado começa a vender tudo o que tem para comprar remédios e tranquilizantes que combatam os seus estresses.

Dessa forma, torna-se necessário que a vítima tenha conhecimento de que existem medidas a serem tomadas, como, por exemplo, resistir, anotar com detalhes as humilhações sofridas, incluindo dados como dia, mês, ano, hora, local ou setor, nome do agressor, colegas que testemunharam e conteúdo da conversa, dar visibilidade, procurando a ajuda dos colegas, evitar conversar com o agressor sem testemunhas, exigir por escrito, explicações do ato, procurar ajuda no setor de atendimento à saúde ou Recursos Humanos, além do Ministério Público do Trabalho, Justiça do Trabalho, Comissão dos Direitos Humanos.

Além disso, é fundamental o apoio dos familiares, amigos e colegas, pois o afeto e a solidariedade são essenciais para a recuperação da autoestima, da dignidade, da identidade e da cidadania, visto que, ao ser alvo de assédio moral, a vítima tende a se isolar da família e amigos.

Quanto ao agressor, Peli e Teixeira<sup>6</sup> descrevem alguns fatos que determinam a escolha da vítima, sendo eles o despertar do medo no superior ao demonstrarem um nível de competência e desempenho que ameaça seu cargo, demonstrar competência na solução de determinadas situações perante pessoas de outros setores ou áreas da empresa, demonstrar habilidade no trato com pessoas dentro e fora da área de atuação, de modo a causar ciúmes no chefe e não concordar com decisões ou ações que ferem a ética profissional.

Importante destacar que quanto ao poder hierárquico da Administração Pública, este deve ser exercido com humildade e coerência para que seja legítimo, sob

---

<sup>6</sup> PELI, Paulo; TEIXEIRA, Paulo. Assédio moral: uma responsabilidade corporativa. São Paulo: Ícone, p. 37. 2006.

pena de configurar-se como abuso de poder, devendo, o administrador, exercer suas funções em observância aos limites legais. Além disso, o poder disciplinar atribuído ao administrador lhe é conferido para que aja em benefício do serviço público.

Ainda que o Assédio Moral Laboral seja um grave problema social, atualmente não existe, no Brasil, norma legal que o defina ou determine sanções para tais atos.

Existe, contudo, no âmbito Federal, o Projeto de Lei 4.591 de 2001, que acrescenta ao art. 117 da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Servidores Federais), a conduta punitiva de quem assedia moralmente inferior hierárquico e define o assédio moral, em seu §1º, como “todo tipo de ação, gesto ou palavra que atinja, pela repetição, a autoestima e a segurança de um indivíduo, fazendo-o duvidar de si e de sua competência, implicando em dano ao ambiente de trabalho, à evolução profissional ou à estabilidade física, emocional e funcional do servidor incluindo, dentre outras: marcar tarefas com prazos impossíveis; passar alguém de uma área de responsabilidade para funções triviais; tomar crédito de ideias de outros; ignorar ou excluir um servidor só se dirigindo a ele através de terceiros; sonegar informações necessárias à elaboração de trabalhos de forma insistente; espalhar rumores maliciosos; criticar com persistência; segregar fisicamente o servidor, confinando-o em local inadequado, isolado ou insalubre; subestimar esforços”.

Em 2019, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei 4742/01 que introduz o artigo 146-A no Código Penal Brasileiro - Decreto-lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, dispondo sobre o crime de assédio moral no trabalho. Com a aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto foi encaminhado ao Senado, onde vem sendo trabalhado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) dentro do Projeto de Lei nº 1521, de 2019, em conjunto com diversas outras medidas que visam à alteração do Código Penal Brasileiro.

Além destes, existe também em tramitação o Projeto de Lei do Senado Federal nº 121 de 2009, que aguarda votação. Sua proposta é determinar, para os agressores, a mesma punição atribuída aos atentados contra os princípios da

administração pública, conforme previsão do artigo 11 da Lei 8.429 de 2 de junho de 1992 (Lei da Improbidade Administrativa), artigo este que, como já mencionado, vem sendo utilizado, analogicamente, pelos juízes como embasamento das sentenças punitivas ao servidor agressor.

Cabe mencionar, aqui, que a jurisprudência tem entendido a omissão da administração como abuso de poder, ou seja, sua inércia em coibir as práticas abusivas que o servidor vem sofrendo lhe enseja correção judicial com a respectiva indenização ao prejudicado.

O princípio da legalidade, expresso no artigo 37 da Constituição Federal, prevê a necessidade de que toda punição seja acompanhada previamente da apuração regular da falta disciplinar, onde seja garantido o contraditório e a ampla defesa, que, além disso, a punição seja compatível com a gravidade da falta, observando os limites legais e, por fim, a punição deve ser motivada, fundamentada, para que se afaste a arbitrariedade, obedecendo aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Atualmente as ações judiciais através das quais o servidor pleiteia a tutela de seus direitos embasam-se no dano moral e no direito ao meio ambiente de trabalho saudável, além do princípio da dignidade humana, da cidadania, da imagem e do patrimônio moral do servidor, direitos estes garantidos pela própria Constituição Federal vigente.

Estas ações, quando decorrentes de danos sofridos pela vítima e que, por sua vez, geraram perdas de caráter material e moral que devem ser devidamente comprovados, acarretam direito à indenização.

As indenizações materiais envolvem os danos emergentes, ou seja, o que o servidor efetivamente perdeu, citando-se, como exemplo, os gastos obtidos com tratamento médico e psicológico e que ocorreram derivados de problemas de saúde adquiridos como resultado dos atos de assédio moral sofridos. Além deste, há indenização quanto aos lucros cessantes, que se referem ao que o servidor deixou de ganhar. Ainda, pode o servidor receber indenização por danos morais, que se refere ao sofrimento psicológico ao qual foi submetido.

Ao tratar de assédio moral na administração pública, é evidente que o agressor se caracteriza como servidor público e, sendo assim, o Estado pode ser responsabilizado pelos danos materiais e morais sofridos pela vítima. Isto se dá porque possui responsabilidade objetiva atribuída por lei, ou seja, sua responsabilidade independe de prova de culpa. Desta forma, após devidamente comprovado o fato e o dano, cabe ao Estado indenizar a vítima, podendo, posteriormente, processar o agressor com o intuito de ressarcimento dos prejuízos que sofrer em decorrência do assédio moral provocado por ele.

Visto isso, o Estado deveria promover políticas públicas que visam a coibir as condutas de assédio moral, como mencionado anteriormente, existem projetos de lei em tramitação, no entanto, até a conclusão desse trabalho, nenhum havia sido sancionado, ficando evidente a carência de políticas do Estado para combate ao assédio moral.

Ampliando o debate, seria válido acrescentar uma breve conceituação sobre o tema de políticas públicas, uma vez que:

Cualquier trabajo científico de investigación social sobre la formulación de políticas públicas que se considere serio debe, por lo tanto, comenzar por una reflexión crítica de sus definiciones, de sus sentidos y de los usos del término "políticas públicas".<sup>7</sup>

Nesse trabalho, o cenário debatido sobre assédio moral se dá no âmbito da esfera da administração pública federal, sendo assim, como já comentado, seria coerente pensar que o Estado deveria assumir o protagonismo pela promoção de ações que visem a coibir o assédio moral, diante disso, considerando a literatura de políticas públicas, que se divide basicamente entre duas abordagens: a estatista e a multicêntrica, parece mais adequada para essa pesquisa o olhar para as políticas públicas sob a lente da perspectiva estatista, uma vez que Leonardo Secchi resumidamente afirma que "é política pública somente quando emanada de ator estatal"<sup>8</sup>, ao contrário da visão multicêntrica, que admite que

---

<sup>7</sup> SHORE, C. La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. Revista Antípoda, n. 10, p. 26, 2010.

<sup>8</sup> SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, p. 2. 2013.

política pública possa ser realizada por quaisquer atores, inclusive entidades não-governamentais, pois nessa abordagem o ator que promove a política não é o fator que determina se a política é pública, mas sim o objetivo da mesma, se atinge um problema público é política pública.

Com base nessa pesquisa, como se evidencia a responsabilidade do Estado sobre a questão que envolve diretamente servidores públicos, tanto como agressores, quanto vítimas, resta claro que a abordagem estatista de políticas públicas é mais pertinente para esse trabalho, pois a política precisa ser criada e implementada pelo Estado.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É de comum entendimento que o gestor público tem o dever de zelar por um bom ambiente de trabalho, evitando e punindo os casos de assédio moral, melhor dizendo, ele não pode compactuar com expedientes negativos e odiosos, sendo de sua função aplicar o poder disciplinar sobre seus subordinados, visando restabelecer a ordem no ambiente de trabalho.

Em dados estatísticos<sup>9</sup>, um levantamento realizado pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor Público, em 2004, aponta que 33% dos servidores públicos federais relataram casos de assédio moral, principalmente por desqualificação profissional, sendo 12% dos afastamentos do serviço público por transtornos mentais. Além disso, o consumo de álcool e de drogas entre as vítimas é de 16% dos casos são de homens e 12% de mulheres.

Segundo Luiz Roberto Pires Domingues<sup>10</sup>, ex-coordenador de Seguridade Social e Benefícios do Servidor Público, essa situação conduz a um elevado índice de aposentadorias por invalidez, ou seja, 28% do total de aposentadorias no serviço público federal, e mais, a na esfera administrativa, cerca de 70% das denúncias

---

<sup>9</sup> Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central. Disponível em: <<https://www.sinal.org.br/informativos/PorSinal/digital/?edicao=21>>. Acesso em 26 mai. 2020.

<sup>10</sup> DOMINGUES, Luiz Roberto Pires. In: Assédio Moral - Aspectos Jurídicos, Aspecto Emocional e Regulamentação no Serviço Público. 1. 2007 Brasília, Disponível em: <[http://www.sinal.org.br/video/player.asp?video=http://www.sinal.org.br/video/assedio\\_moral.wm](http://www.sinal.org.br/video/player.asp?video=http://www.sinal.org.br/video/assedio_moral.wm)>. Acesso em 26 mai. 2020

de assédio moral que chegam à Coordenação, ao serem investigadas, se reverterem contra o denunciante, devido à falta de regulamentação quanto ao assédio moral no estatuto do servidor público federal.

É primordial que o gestor público não deixe de observar que assédio moral se constitui por ação, gesto ou palavra, praticada repetitivamente pelo agente, servidor, empregado ou qualquer pessoa que abuse da autoridade conferida por sua função e faça isso buscando atingir a outro servidor, desviando completamente a finalidade do serviço público e ofendendo os princípios administrativos do bem comum.

O poder hierárquico atribuído ao servidor não é pessoal, mas apenas objetiva o bem comum, tratando-se de prerrogativa organizacional da administração pública, e utilizá-lo para perseguir um servidor constituindo assédio moral é prejudicial a todos: ao servidor que se vê fragilizado e debilitado, prejudicando sua saúde, à administração que poderá perder o servidor e depende de todo um processo para repor seu quadro de servidores, faltando assim com a disposição de serviço público e que, além disso, em eventual ação judicial, deverá indenizar a vítima, e ao próprio agressor que será penalizado, podendo perder seu cargo público e devendo ressarcir eventuais indenização pagas pelo Estado e derivadas de sua conduta cruel.

Nesse sentido, cabe dizer que o que se nota ao estudar a jurisprudência nacional quanto ao assédio moral na administração pública é que, nos casos em que as condutas caracterizadoras são comprovadas, a administração pública, assim como o agressor, é penalizada e a vítima é indenizada pelo sofrimento que vivenciou.

Deve-se mencionar que o assédio moral sempre é precedido da dominação psicológica do agressor e da submissão forçada da vítima. Assim, está é ferida em sua autoestima, em seu amor próprio. É atingida em sua dignidade e perde a autoconfiança. Isto acaba por comprometer suas relações afetivas e sociais, sua identidade e dignidade e causa danos imensuráveis a sua saúde.

O assédio moral é uma tortura para a vítima, pois a desestabiliza emocionalmente e lhe priva do prazer pelo trabalho.

Mediante o exposto, conclui-se afirmando que é urgente a adoção de políticas públicas por meio da tipificação do crime de assédio moral e sua definição, como proposto nos projetos de lei já referidos, e mais do que isso, é fundamental que a sociedade em geral repudie toda forma de assédio moral, inclusive por omissão, dando proteção às vítimas e punindo os agressores. A administração pública deve ser exemplo de conduta, cordialidade, boa fama e ambiente saudável de trabalho, e não de barbáries e crueldades com seus servidores.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALKIMIN, Maria Aparecida. **Assédio moral na relação de trabalho**. Curitiba: Juruá, 2009.

ALMEIDA. Graciany Neves de. **Assédio moral no serviço público: uma revisão sobre as implicações na saúde dos trabalhadores e o aporte normativo brasileiro**. Monografia (Especialização em Gestão do Trabalho e Educação

na Saúde) – Departamento de Saúde Coletiva, Centro de Pesquisas

Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife. 2011. Disponível em <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/28637/1/186.pdf>>. Acesso em 26 mai. 2020.

BARRETO, Margarida. **Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações**. São Paulo: FABESB, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 25 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Estatuto dos Servidores Públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 26 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. **Lei da Improbidade Administrativa**. Disponível em:



KORZEKWA, Júlio. Assédio moral na administração pública federal. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.2, 2º quadrimestre de 2021. Disponível em: [www.univali.br/direitopolitica](http://www.univali.br/direitopolitica) - ISSN 1980-7791.

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em 26 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.286.466 – RS**. Recurso especial. Administrativo. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Assédio Moral. Violação dos Princípios da Administração Pública. Artigo 11 da Lei 8429/1992. Enquadramento. Conduta que Extrapola Mera Irregularidade. Elemento Subjetivo. Dolo Genérico. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Odilon Almeida Mesko. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, DF, 3 de setembro de 2013. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=30526819&num\\_registro=201100585605&data=20130918&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=30526819&num_registro=201100585605&data=20130918&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 26 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Embargos de Declaração em Apelação Cível nº 5021699-76.2011.404.7000/PR (234P)**. Embargos de Declaração em Apelação Cível. Administrativo. Embargos de Declaração. Omissão. Contradição. Obscuridade. Prequestionamento. Embargante: Universidade Federal do Paraná - UFPR. Embargado: Acórdão. Relatora: Des. Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, RS, 27 de janeiro de 2015. Disponível em <[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40000889110&versao\\_gproc=9&crc\\_gproc=70690687](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000889110&versao_gproc=9&crc_gproc=70690687)>. Acesso em 26 mai. 2020.

DOMINGUES, Luiz Roberto Pires. In: **Assédio Moral - Aspectos Jurídicos, Aspecto Emocional e Regulamentação no Serviço Público**. 1. 2007. Brasília, Disponível em: <[http://www.sinal.org.br/video/player.asp?video=http://www.sinal.org.br/video/assedio\\_moral.wmv#](http://www.sinal.org.br/video/player.asp?video=http://www.sinal.org.br/video/assedio_moral.wmv#)>. Acesso em 26 mai. 2020.

HIRIGOYEN, M-F. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. Tradução de Maria Helena Kühner. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

\_\_\_\_\_. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

KORZEKWA, Júlio. Assédio moral na administração pública federal. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.16, n.2, 2º quadrimestre de 2021. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

MOURA, Mauro de. **Cartilha Assédio Moral**. Disponível em: [http://www.cspb.org.br/cartilha\\_assedio\\_moral.pdf](http://www.cspb.org.br/cartilha_assedio_moral.pdf). Acesso em 26 mai. 2020.

PELI, Paulo; TEIXEIRA, Paulo. **Assédio moral: uma responsabilidade corporativa**. São Paulo: Ícone, 2006.

SINDICATO NACIONAL DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO CENTRAL (SINAL), Direitos do Servidor. **Revista Online Nº21**, ano 05. Disponível em: <https://www.sinal.org.br/informativos/PorSinal/digital/?edicao=21> >. Acesso em: 26 mai. 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SHORE, C. La antropologia y el estudio de la politica publica: reflexiones sobre la "formulacion" de las politicas. **Revista Antípoda**, n. 10, p. 21-49, 2010.

ZABALA, Iñaki Piñuel y. **Mobbing: como sobreviver ao assédio psicológico no trabalho**. São Paulo: Loyola, 2003.

RECEBIDO EM: MAI/2020

APROVADO EM: ABR/2021