



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
FERNANDA GABRIELA OZOL

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO
PÚBLICO**

Florianópolis
2013



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

FERNANDA GABRIELA OZOL

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO
PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade do Sul de Santa
Catarina como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof^a.: Tânia Maria Françosi Santhias, Msc.

Florianópolis

2013

FERNANDA GABRIELA OZOL

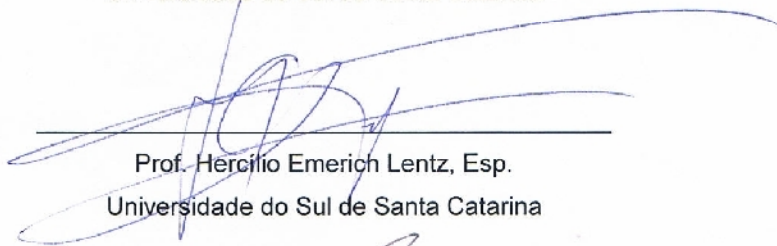
**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO
PÚBLICO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 26 de junho de 2013



Prof. e orientadora Tânia Maria Françosi Santhias, MSc.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Hércilio Emerich Lentz, Esp.

Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Nélio Herzmann Junior, Esp.

Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 05 de junho de 2013.

FERNANDA GABRIELA OZOL

À Noeli Heinzen Ozol (*in memoriam*), minha querida mãe, que por meio dos seus ensinamentos me permitiu chegar até aqui, sempre confiante de que tudo terminará bem, pois só quem luta fielmente sem desistir poderá alcançar seus ideais.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, pela vida que recebi e pela luz que ilumina toda a minha caminhada!

Agradeço ao meu pai, Ari Fernando Ozol, que sempre me deu apoio e acreditou em minha capacidade de chegar até aqui e de ir muito mais longe.

A Gian Roberto Cunha, pelo companheirismo e compreensão.

Aos servidores do Ministério Público Federal de Santa Catarina, com quem tive o prazer de fazer estágio na área da Improbidade Administrativa por mais de oito meses e que me ajudaram a eleger este tema para a minha pesquisa.

Às minhas amigas Bruna, Renata e Samanta, parceiras de longas datas, que perdoaram meu afastamento nesses últimos seis meses para realização deste trabalho.

Aos meus familiares, que tanto amo e quero bem, em especial ao meu irmão, Leonardo Ari Ozol.

Aos Professores da Universidade do Sul de Santa Catarina, por toda dedicação na transmissão do conhecimento jurídico.

À orientadora, mestre e professora, Tânia Maria Françosi Santhias, pelo apoio e amizade.

Enfim, a todos que fizeram parte desta trajetória, contribuindo de uma forma ou de outra com a realização deste sonho.

Obrigada a todos vocês, de coração!

“Um indivíduo pode conseguir destruir outro por um processo de contínuo e atormentante assédio moral. Pode mesmo acontecer que o ardor furioso desta luta acabe em verdadeiro assassinato psíquico.” (Marie France Hirigoyen).

RESUMO

O presente trabalho objetiva estudar o assédio moral no serviço público, a fim de verificar o seu possível enquadramento na lei n. 8.429/92, como um ato de improbidade administrativa. Trata-se de pesquisa exploratória, em que se utilizou do método dedutivo de abordagem. Este estudo tem como base o princípio da moralidade pública, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O assédio moral, quando cometido no serviço público, além de atentar contra a integridade psíquica da vítima, bem como ferir a dignidade da pessoa humana, fere princípios da Administração Pública, nos quais deve estar pautada a conduta do agente público. Demais disso, visa o presente trabalho analisar o prejuízo que poderá sofrer o erário público em virtude dessa conduta assediadora, quando perpetrada por seus agentes. Para tanto, a pesquisa buscará respostas na doutrina e artigos publicados na internet, amparando-se, ainda, em análise jurisprudencial, buscando auferir seus efeitos no âmbito do Direito Administrativo e Constitucional.

Palavras-chave: Assédio Moral. Princípio da Moralidade Pública. Prejuízo ao Erário. Improbidade Administrativa.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ASSÉDIO MORAL	13
2.1 ORIGEM E TERMINOLOGIA.....	13
2.2 CONCEITO.....	14
2.2.1 Diferentes nomenclaturas para o assédio moral	15
2.3 SUJEITOS DO ASSÉDIO MORAL.....	16
2.4 FATORES QUE INFLUENCIAM A OCORRÊNCIA DO ASSÉDIO MORAL.....	18
2.5 PRINCIPAIS ESPÉCIES.....	19
2.6 O QUE NÃO É ASSÉDIO MORAL.....	21
2.7 AFRONTA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA.....	22
2.8 ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO.....	23
3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS BASILARES	27
3.1 CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
3.2 SERVIDORES PÚBLICOS.....	30
3.3 PODER PÚBLICO.....	32
3.3.1 Abuso do Poder	32
3.3.2 Assédio moral como abuso de poder	34
3.4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	35
3.4.1 Princípio da Legalidade	35
3.4.2 Princípio da Impessoalidade	36
3.4.3 Princípio da Eficiência	37
3.4.4 Princípio da Publicidade	38
3.4.5 Princípio da Moralidade	40
3.5 MORALIDADE PÚBLICA.....	40
3.5.1 O que é Moralidade?	41
3.5.2 Histórico da Moralidade Pública	43
4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	47
4.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	47
4.2 SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	49
4.3 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	50
4.3.1 Atos que importam enriquecimento ilícito	51
4.3.2 Atos que causam prejuízo ao erário	51
4.3.3 Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública	52

4.4 ASSÉDIO MORAL QUE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE.....	52
4.5 INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO	56
4.6 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	61
4.7 DAS SANÇÕES POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	61
5 CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Administrativo, com amparo no Direito Constitucional, tem-se como fundamental a análise do assédio moral perpetrado por servidores públicos em razão do exercício da função pública. Tal importância se deve ao fato de o Estado estar cada vez mais preocupado em tutelar as relações entre trabalhadores e seus superiores hierárquicos, a fim de intervir nas que resultam em ofensa à integridade psíquica daqueles em decorrência do abuso de poder cometido por estes últimos. E então o que se falar quando tais situações ocorrem dentro da repartição pública? Quando um servidor público é moralmente assediado por seu supervisor ou por outra pessoa hierarquicamente superior a ele? Logicamente, há de se reservar especial cuidado a tais situações. Isso porque, está-se diante de atos praticados por agentes públicos, que devem ter sua conduta pautada nos princípios que regem a Administração Pública.

Diante disso, a presente pesquisa apresenta a seguinte problemática: é possível considerar o assédio moral no serviço público como um ato de improbidade administrativa?

Sendo assim, o principal objetivo deste trabalho é identificar a possibilidade de se enquadrar o assédio moral no serviço público em algum dos artigos da lei nº 8.429/92, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa.

Dessa forma, para melhor demonstrar a pesquisa realizada bem como os resultados obtidos, respondendo à pergunta problema formulada, dividiu-se o presente trabalho de conclusão de curso em cinco capítulos.

O primeiro capítulo apresenta a introdução desta pesquisa, apontando as principais questões que serão tratadas ao longo do trabalho.

No segundo capítulo serão abordados os contornos jurídicos do assédio moral, discorrendo sobre sua origem e terminologia, apresentando o seu conceito e as diferentes nomenclaturas existentes. Após, passarão a ser indicados os sujeitos do assédio moral, tanto a vítima quanto o opressor, também chamados de agente assediador e assediado. Serão explanados os fatores que influenciam a ocorrência do assédio moral, bem como as principais espécies existentes, evidenciando as condutas perpetradas pelo agressor, a exemplo da recusa na comunicação direta, deformação da linguagem para demonstrar a frieza e a falta de afeto, assim como as

práticas vexatórias e as que induzem a vítima ao erro. Também serão apresentadas no capítulo em comento situações que, apesar de desconfortáveis e até desanimadoras, não configuram assédio moral, como é o caso do estresse no trabalho e a submissão à críticas e avaliações. Será enfatizada a ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana, que corresponde a um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Ao final do primeiro capítulo, será dado enfoque ao assédio moral no serviço público.

O terceiro capítulo versará sobre a Administração Pública e seus princípios basilares, abordando as características da Administração, bem como sua estruturação. Também serão objeto deste capítulo os servidores públicos, analisando-se as diversas denominações existentes. Serão abordadas noções sobre poder público, com enfoque para o excesso de poder e desvio de finalidade. Após, serão apresentados os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, publicidade e moralidade, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. Ao final, será destacado o que é moralidade pública e relatado seu histórico.

O quarto capítulo versará sobre a improbidade administrativa, apresentando seu conceito e destacando os sujeitos que a praticam e os que dela são vítimas. Também serão abordadas as modalidades de improbidade administrativa, especificando-se os atos que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Será realizada uma análise jurisprudencial sobre o assédio moral no serviço público, tendo por base o princípio da moralidade, ressaltando-se as indenizações devidas. Ao final, discorrer-se-á, brevemente, sobre a ação civil pública e as sanções previstas na lei nº 8.429/92.

Por derradeiro, no quinto capítulo, serão apresentadas as conclusões obtidas com a pesquisa realizada, tendo por base todo o substrato teórico e jurisprudencial encontrado como resposta à pergunta problema formulada.

Para que sejam cumpridos os objetivos propostos, a pesquisa será exploratória, por meio de consulta a doutrinas e artigos disponíveis na internet, bem como através do estudo da legislação e análise de jurisprudências.

Utilizar-se-á da técnica de pesquisa bibliográfica. O método de abordagem a ser adotado é o dedutivo, por partir de uma premissa geral, qual seja, a generalidade dos atos que configuram improbidade administrativa para uma

premissa específica, que é a possibilidade de se enquadrar o assédio moral no serviço público na lei nº 8.429/92.

A pesquisa será básica, uma vez que buscará o aperfeiçoamento de conhecimentos, sem enfoque na imediata aplicabilidade prática. Portanto, apresentará uma construção lógica, onde se empregará o desenvolvimento de argumentos fundados em conceitos teóricos sobre improbidade administrativa.

2 ASSÉDIO MORAL

O segundo capítulo deste trabalho versará sobre o assédio moral, abordando sua origem e terminologia, bem como seu conceito e as diferentes nomenclaturas existentes. Abordará, também, os sujeitos que praticam o assédio e os que dele são vítimas, os fatores que influenciam a sua ocorrência e as principais espécies, diferenciando daquilo que não é assédio moral, evidenciando que esse tipo de violência afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana. Por fim, serão abordadas as particularidades do assédio moral no serviço público. Tal pesquisa se dará por meio de consulta a doutrinas e artigos disponíveis na internet, bem como através do estudo da legislação.

2.1 ORIGEM E TERMINOLOGIA

Segundo Santos (2009), o assédio moral não é algo novo. Há muito tempo o homem vem buscando alcançar seus objetivos por meio da coação. Aquele que é mais forte se sobrepõe ao mais fraco, coagindo-o, o que nem sempre ocorre explicitamente, mas intencionalmente.

Com os avanços tecnológicos e a globalização, diversas foram as mudanças que ocorreram no mercado de trabalho, os países passaram a interagir em tempo real, pondo fim a muitas barreiras que até então eram intransponíveis. O mercado de trabalho passou a ser mais exigente, tornando-se cada vez mais competitivo, exigindo o cumprimento de metas, aflorando o individualismo exacerbado. O lucro passou a ser o maior objetivo do empregador, que não se preocupa com a integridade física e psicológica do trabalhador. (SANTOS, 2009).

É neste contexto que o assédio moral se desenvolve, começa a tomar forma, porém, pouco identificado e repreendido, devido a insuficiente atenção dada por parte dos legisladores para coibir conduta tão presente e tão maléfica, principalmente no ambiente de trabalho onde se pode encontrar variados elementos que levar aos conflitos inter-pessoais, por exemplo, a subordinação, poder de direção e competitividade. (SANTOS, 2009).

Molon (2004), afirma que a modernidade e a globalização fizeram surgir um novo ambiente de trabalho, no qual as empresas vêm exigindo cada vez mais de seus empregados, em busca da obtenção de lucro. Essa nova organização do

trabalho apresenta uma estrutura hierárquica com divisão de tarefas, a jornada do trabalho é dividida em turnos e a responsabilidade dos empregados é cada vez maior, situações que contribuem no desencadeamento de uma série de distúrbios físicos e psicológicos nos trabalhadores.

2.2 CONCEITO

O assédio moral nas relações de trabalho é um dos grandes problemas da atual sociedade. Decorre de fatores como a globalização econômica predatória, ou seja, voltada exclusivamente para o lucro, e a atual organização do trabalho, na qual se vive em clima de terror psicológico, decorrente da excessiva competição entre trabalhadores, que gera medo e ameaças, podendo causar transtornos e até doenças crônicas nas vítimas assediadas. (FERREIRA, 2004, apud MASCARO NASCIMENTO, 2009, p. 1-2).

É cada vez mais crescente o número de casos de assédio moral perpetrado no ambiente de trabalho. O assédio é a imposição dos trabalhadores a situações constrangedoras, tanto durante a jornada de trabalho, como em razão dela, que ocorre de forma contínua e reiterada, na maioria das vezes por parte do chefe perante seu subordinado, ou entre os próprios colegas de trabalho, situação que vem a degradar o trabalhador. (SILVA, 2012).

Para Bittencourt (2010):

Assédio moral no trabalho consiste em toda a conduta que caracteriza comportamento abusivo, frequente e intencional, através de atitudes, gestos, palavras ou escritos, por superiores hierárquicos (excepcionalmente por colegas), cujo objetivo ou efeito atente contra a dignidade, saúde física ou mental do trabalhador, ou que comprometa sua carreira profissional.

Hirigoyen (2005, p. 37) afirma que “O assédio moral começa frequentemente pela recusa de uma diferença. Ela se manifesta por um comportamento no limite da discriminação [...]”

Para a mesma autora, muitas vítimas conhecem suas características, e sabem não serem como os outros e não terem o estilo ou estado de espírito daqueles que a rodeiam. Além das formas de se trabalhar, existem as formas de vestir, falar e reagir, que definirão a pessoa como aceitável perante o grupo. Assim, devido ao medo de serem rejeitadas perante os demais colegas, as vítimas ignoram

suas diferenças e características próprias para poderem agrupar-se, nivelando-se aos demais. (HIRIGOYEN, 2005, p. 38).

2.2.1 Diferentes nomenclaturas para o assédio moral

O assédio moral apresenta como sinônimos os termos mobbing e bullying, sendo que o segundo está mais voltado à violência que ocorre entre crianças no ambiente escolar, não descartando, contudo, a sua ocorrência no ambiente de trabalho. (SALDANHA, 2011)

O conceito de mobbing foi introduzido nos anos 80 pelo psicólogo Heinz Leymann para descrever as formas severas de assédio nas organizações. Mas o termo foi utilizado pela primeira vez pelo etnólogo Konrad Lorenz para descrever a reação de animais que queriam expulsar um intruso do grupo. (HIRIGOYEN, 2005, p. 76).

Leymann (1996 apud HIRIGOYEN, 2005, p. 77) afirma que:

O mobbing consiste em manobras hostis frequentes e repetidas no local de trabalho, visando sistematicamente a mesma pessoa. [...] provém de um conflito que degenera. É uma forma particularmente grave de estresse psicossocial.

Segundo Saldanha (2011), mobbing é a expressão utilizada pelo direito trabalhista para denominar a exposição do empregado à situações que violem a sua dignidade de forma contínua e vexatória.

“Por mobbing, entendem-se as 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.” (LEYMANN, 1996 apud HIRIGOYEN, 2005, p. 78).

Segundo Hirigoyen (2005, p. 78), atualmente, o mobbing significa as perseguições coletivas e a violência ligada à organização, que podem provocar desvios que se transformam em violência física ao longo do tempo.

Já o bullying, inicialmente, não estava relacionado ao mundo do trabalho, mas às humilhações, vexames e ameaças sofridos por certas crianças. Posteriormente, o termo passou a dar nome às agressões ocorridas no exército, no esporte, assim como na vida familiar, principalmente no que concerne às pessoas de

idade mais avançada e, por fim, ao ambiente de trabalho. (HIRIGOYEN, 2005, p. 79).

O termo bullying nos parece de aceção mais ampla do que o termo mobbing. Vai de chacotas e isolamento até condutas abusivas de conotação sexual ou agressões físicas. Refere-se mais a ofensas ou violência individual do que a violência organizacional. (HIRIGOYEN, 2005, p. 80).

Mobbing e bullying apresentam semelhanças como a ridicularização das vítimas por meio do desequilíbrio de poder do agente assediador, o que acaba provocando diversos transtornos emocionais e amedronta os espectadores. (SALDANHA, 2011).

Referido autor aduz, ainda, que, “mesmo apresentando nomenclaturas diferentes, “bullying” e “mobbing”, no mundo do direito são utilizados como sinônimos para referência ao assédio moral”. (SALDANHA, 2011).

2.3 SUJEITOS DO ASSÉDIO MORAL

Segundo Santos (2009), para que haja configuração do assédio moral são necessários dois sujeitos: o assediador e o assediado. O primeiro é aquele que comete a ação ou omissão, podendo ser qualquer pessoa que participe da relação de emprego, já o segundo é a vítima da violência, que, em regra, é o empregado.

Existem várias formas de assédio moral, a começar pelo assédio moral vertical descendente, que tem como sujeito ativo o empregador. Ele o pratica em face de seus empregados, por isso a expressão “descendente”, devido a posição de hierarquia em que se encontra. O “ascendente”, por sua vez, vem de baixo para cima, ou seja, o sujeito ativo é o empregado, que pretende excluir seu superior, por isso pratica a conduta assediadora. (SANTOS, 2009).

Nascimento (2009, p. 3) entende da mesma forma:

O assédio moral vertical se configura em relações marcadas pela subordinação e pela diferença de posição hierárquica. Chama-se assédio moral vertical descendente o praticado pelo superior hierárquico contra o seu subordinado. O assédio moral vertical ascendente, por sua vez, é o praticado pelo inferior hierárquico contra o superior. Essa última situação não é tão rara como à primeira vista possa parecer, principalmente no serviço público.

Outra forma de assédio moral é o horizontal, no qual as partes envolvidas

se encontram no mesmo nível hierárquico, ou seja, os sujeitos ativos e passivos são os próprios empregados. (SANTOS, 2009).

“O assédio moral horizontal é o praticado entre sujeitos que estejam no mesmo nível hierárquico, não ligados por uma relação de subordinação”. (NASCIMENTO, 2009).

Há, ainda, o assédio moral misto, que envolve todas as demais espécies e por isso pode apresentar maior gravidade, pois a vítima é agredida por seus superiores, bem como por seus próprios “colegas” de mesmo nível hierárquico. (SANTOS, 2009).

Menezes (2007) aduz que, na maioria das vezes, o agressor, ou seja, aquele que comete o assédio moral, é uma pessoa que está muito satisfeita com ela mesma, e raramente se questiona sobre suas atitudes, de modo que jamais poderia se ver no lugar do outro. Por essa razão, é capaz de humilhar, utilizando-se de meios maldosos e até cruéis, diminuindo seus empregados, dirigindo-se a eles aos gritos ou negando-se a delegar tarefas, por achar que ninguém é capaz de trabalhar tão bem quanto ele.

Já a vítima do assédio são muitas vezes os trabalhadores mais responsáveis, pessoas bem educadas e dotadas de valiosas qualidades profissionais e, justamente por essa razão, são perseguidas pelo assediador, que busca fazer a vítima desacreditar de si mesma e se culpar, acabando por adotar comportamentos induzidos pelo agressor. (MENEZES, 2007).

Para Menezes (2007), o agente assediador é alguém perverso, que se sente superior ao demais:

Os grandes perversos são também seres narcisistas e, como tal, vazios, que se alimentam da energia vital e da seiva do outro. O perverso narcisista depende dos outros para viver; sente-se impotente diante da solidão, por isso, agarra-se a outra pessoa como verdadeira sanguessuga. Esta espécie é movida pela inveja e seu objetivo é roubar a vida de suas vítimas. Como sujeito megalômano, o perverso tem um senso grandioso da própria importância, é absorvido por fantasias de sucesso ilimitado e de poder. Acredita ser especial e singular, pensa que tudo lhe é devido; tem excessiva necessidade de ser admirado, e age como um vampiro. Não tem empatia, alimenta-se da energia dos que se vêem seduzidos pelo seu charme; sente profunda inveja daqueles que parecem possuir coisas que lhe faltam, ou que simplesmente sabem extrair prazer da vida. São críticos ferinos; sentem prazer em criticar os outros, assim, provam-se onipotentes, diante da nulidade dos outros. Vazios e despossuídos de subjetividade, os perversos são seres irresponsáveis; por isso, ocultam-se, jogando os seus erros e limitações nos outros. Afinal, tudo que acontece de mau é sempre culpa dos outros.

O agressor pode ferir a vítima ignorando-a, ou seja, passando ao seu lado sem sequer dirigir o olhar, muito menos palavras, como se ela não existisse, utilizando-se de intermediários para obter informações sobre o trabalho. (MENEZES, 2007).

2.4 FATORES QUE INFLUENCIAM A OCORRÊNCIA DO ASSÉDIO MORAL

Há fatores que influenciam o agente assediador. A inveja é um deles. Ela surge quando duas pessoas se encontram em posição de comparação, fazendo surgir a rivalidade. O ciúme pode aparecer entre colegas de mesma hierarquia ou entre superiores hierárquicos e subordinados. Quando um chefe não está seguro de si, como será capaz de suportar um subordinado mais diplomado e competitivo? Entretanto, a inveja pode estar ligada a coisas desprezíveis, como o fato do outro colega estar sentado mais próximo à janela, ou ter cadeira mais bonita, ou, ainda, ser preferido pelo chefe. (HIRIGOYEN, 2005, p. 39-41).

O medo é outro fator desencadeador do assédio moral, pois em regra, aquele que tem medo de ser atacado ataca primeiro. O aumento das pressões psicológicas decorrentes dos novos métodos de gestão, bem como o medo de não agradarem ao chefe levam as pessoas a agredirem os colegas para se autoprotegerem. (HIRIGOYEN, 2005, p. 43).

Contudo, as vítimas do assédio também sentem medo, conforme aduz Hirigoyen (2000, p. 174):

Elas se sentem permanentemente em alerta, à espreita do olhar do outro, de uma maior rudeza nos gestos, de um tom glacial, tudo podendo mascarar uma agressividade não expressa. Temem a reação do outro, sua tensão e sua frieza, os comentários ferinos, o sarcasmo, o desprezo, a zombaria, se não se mostrarem de acordo com o que ele espera. Quer as vítimas, apavoradas, se submetam, quer elas reajam, de qualquer forma estarão erradas. No primeiro caso, os perversos, e talvez os que os cercam, dirão que decididamente elas nasceram para ser vítimas; no segundo, sua violência será apontada, e, desprezando toda verossimilhança, são acusadas de serem responsáveis pelo fracasso do relacionamento, e também por tudo que, em outros aspectos, não deu certo.

Em decorrência do medo surge o isolamento, pois as vítimas não sabem como explicar aos outros um olhar carregado de ódio e a violência subentendida que só elas veem e sentem. Ademais, muitas vezes as próprias vítimas duvidam de suas

percepções, com medo de estarem exagerando, chegando a protegerem o agressor quando o assédio ocorre na presença de testemunhas. (HIRIGOYEN, 2000, p. 175).

De acordo com Lopes, (2009), além da vítima do assédio ficar isolada do grupo, seus colegas de trabalho, por medo, vergonha, competitividade ou individualismo se afastam dela, reproduzindo atos do agressor, de modo a degradar e enfraquecer a vítima.

2.5 PRINCIPAIS ESPÉCIES

Em seus estudos, Hirigoyen aponta diversas formas de manifestação do assédio moral, consubstanciadas em diferentes condutas do assediador, o qual ela considera um perverso, conforme se destaca a seguir:

Recusar a comunicação direta: Recusar o diálogo é uma forma de expressar o desinteresse por outra pessoa, assim, a vítima fica paralisada, pois não tem como se defender, afinal, o agressor se recusa a conversar e buscar encontrar a solução ao que sucede. Caso se tratasse de um conflito aberto, talvez uma conversa resolveria, mas diante da comunicação perversa, a vítima não consegue ser ouvida e sua versão dos fatos não interessa ao agressor. (HIRIGOYEN, 2000, p. 112).

Devido à recusa na comunicação verbal por parte do agressor, a vítima, muitas vezes, se vê obrigada a escrever cartas pedindo explicações, e diante da ausência de respostas, escreve novamente, chegando a pedir desculpas por algo que possa ter cometido, quando sequer tem culpa por alguma coisa. (HIRIGOYEN, 2000, p. 112).

Deformar a linguagem: O perverso, quando se comunica com a vítima, utiliza uma voz fria, neutra, desagradável, sem tonalidade afetiva, que deixa aflorar o menosprezo ou ironia. Além disso, sua mensagem é vaga e imprecisa, confundindo a vítima sem se comprometer. (HIRIGOYEN, 2000, p. 114-115).

Um outro procedimento verbal habitual nos perversos é o de utilizar uma linguagem técnica, abstrata, dogmática, para levar o outro a considerações que ele não compreende, e para as quais não possa pedir explicações, por medo de passar por imbecil. (HIRIGOYEN, 2000, p. 116).

O perverso assediador também costuma adivinhar os pensamentos da vítima e suas intenções, como se soubesse melhor do que ela própria sobre o que está pensando. (HIRIGOYEN, 2000, p. 116).

Mentir: “Muito mais que a mensagem direta, o perverso utiliza de preferência uma junção de subentendidos e de não-ditos, destinada a criar um mal-entendido, para em seguida explorá-lo em proveito próprio.” (HIRIGOYEN, 2000, p. 117).

Os perversos sempre encontram um meio de ter razão, principalmente quando a vítima já está estabilizada e não suporta mais criar polêmicas. E assim a vítima é induzida a uma perturbação decorrente da constante confusão entre verdade e mentiras. (HIRIGOYEN, 200, p. 118).

Desqualificar: Retirar todas as qualidades de uma pessoa, dizendo a ela que não vale nada, até que ela própria acredite nisso. Essa estratégia do agressor visa rebaixar a vítima para ele se enaltecer. (HIRIGOYEN, 2000, p. 126).

A agressão não se dá abertamente, pois isso poderia permitir um revide; ela é praticada de maneira subjacente, na linha da comunicação não-verbal: suspiros seguidos, erguer de ombros, olhares de desprezo, ou silêncios, subentendidos, alusões desestabilizantes ou malévolas, observações desabonadoras... Pode-se, assim, levantar progressivamente a dúvida sobre a competência profissional de um empregado, pondo em questão tudo que ele faz ou diz. (HIRIGOYEN, 2000, p. 77).

Desacreditar: É colocar a vítima para baixo, ridicularizando-a, humilhando-a, até que ela perca toda a autoconfiança. O assédio pode vir de colegas invejosos, que preferem jogar o erro para os outros, a fim de fugir de situações embaraçosas ou de dirigentes, que pensam que críticas e humilhações constantes estimulam seus empregados. (HIRIGOYEN, 2000, p. 78).

Isolar: Para destruir psicologicamente um empregado é preciso deixá-lo sozinho, fazendo com que acredite que todo mundo está contra ele, para impossibilitar que venha a se rebelar. (HIRIGOYEN, 2000, p. 79).

Vexar: Atribuir tarefas inúteis ou degradantes à vítima; estabelecer objetivos impossíveis de serem cumpridos, fazendo a pessoa se esforçar ao máximo para depois ter seu trabalho descartado, jogado no lixo. (HIRIGOYEN, 2000, p. 80).

Induzir ao erro: “Um meio bastante hábil de desqualificar uma pessoa consiste em induzi-la a cometer uma falta não só para criticá-la ou rebaixá-la, mas também para que tenha uma má imagem de si mesma.” (HIRIGOYEN, 2000, p. 80).

Dividir para melhor dominar: Em uma empresa, isso pode ser observado quando um superior perverso concede privilégios a determinado empregado, em detrimento de outro, fazendo surgir boatos capazes de ferir a vítima sem que ela

entenda de onde surgiram. (HIRIGOYEN, 2000, p. 127).

2.6 O QUE NÃO É ASSÉDIO MORAL

Existem situações que, apesar de desagradáveis, não configuram assédio moral. São os casos de estresse profissional, conflitos, gestão por injúria, críticas ou avaliações sobre o trabalho, etc, conforme se extrai do Manual de Prevenção e Combate ao Assédio Moral na Administração Pública, da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (2013, p. 11):

- Conflitos - de idéias, opiniões, interesses -, quando há igualdade entre os debatedores;
- Estresse profissional provocado por eventuais picos de trabalho;
- Más condições de trabalho, excetuando-se quando forem direcionadas a um único trabalhador;
- Mudanças ou transferência de função, desde que não tenham caráter punitivo ou configurem perseguição;
- Críticas ou avaliações sobre o trabalho executado desde que sejam fundamentadas e comunicadas de forma construtiva e respeitosa;
- Exigência de produtividade, dentro dos parâmetros da razoabilidade;
- Controle administrativo dos chefes sobre os empregados, desde que este poder disciplinar do superior hierárquico seja exercido de maneira adequada.
- Má organização do trabalho e falta de comunicação, embora possam vir a favorecer a ocorrência do assédio moral.

No tocante à gestão por injúria, Hirigoyen (2005, p. 29) destaca que:

A dificuldade de separar o assédio moral da gestão por injúria se deve ao fato de que esses dirigentes tirânicos às vezes também utilizam procedimentos perversos, que consistem, por exemplo, em colocar as pessoas umas contras as outras.

No tocante às agressões pontuais, Hirigoyen (2005, p. 30) entende que não configuram assédio, mesmo que tais agressões tenham provocado consequências graves para a vítima, pois o assédio moral se caracteriza pela repetição, são atitudes que, se analisadas separadamente são inofensivas, mas quando reiteradas se tornam destruidoras.

Nascimento (2008, p. 531) chama essas agressões pontuais de agressão moral e também destaca a sua diferença em relação ao assédio moral. O assédio se configura com a reiteração dos atos ofensivos, enquanto que a agressão é instantânea.

Importante, ainda, ressaltar que o assédio moral apresenta diferenças em

relação ao assédio sexual. Este último, nos dizeres de Nascimento (2008, p. 532), tem como base o constrangimento. É a intenção sexual manifestada pelo assediador sem recepção pela vítima assediada, que tem sua liberdade de escolha cerceada, atingindo sua dignidade. Se há consentimento não há que se falar em assédio sexual, pois aquele que concorda não pode se dizer constrangido.

Ainda sobre o assédio sexual, Pamplona Filho (2006) destaca que:

[...] a diferença essencial entre as duas modalidades reside na esfera de interesses tutelados, uma vez que o assédio sexual atenta contra a liberdade sexual do indivíduo, enquanto o assédio moral fere a dignidade psíquica do ser humano.

O assédio moral e o assédio sexual são condutas humanas que geram danos, tanto extrapatrimoniais quanto patrimoniais, aptos a ensejar a responsabilidade civil do agente assediador. “O dano moral é justamente este dano extrapatrimonial que pode ser gerado pelo assédio, ou seja, a violação de um direito da personalidade, causada pela conduta reprovável ora analisada.” (PAMPLONA FILHO, 2006).

2.7 AFRONTA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

O assédio moral é questão que afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, como um dos fundamentos da República. Referido princípio vai além do respeito mútuo, colocando à disposição de todo ser humano um complexo de direitos e deveres capazes de assegurar uma vida digna e saudável a cada um. (FERREIRA, 2004, p. 95-96).

“O respeito à dignidade humana foi elevado à categoria de princípio constitucional com a promulgação da Constituição Federal vigente.” (BARBOZA, 2007, p. 163).

Vargas (2011, p. 161) afirma que falar em dignidade da pessoa humana é reconhecer que todos os seres humanos, independentemente de suas características pessoais, merecem igual respeito. O Direito existe em razão da pessoa e serve para propiciar o seu desenvolvimento. A dignidade da pessoa humana atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, começando pelo direito à vida. A dignidade é atributo intrínseco da pessoa, e assim, nem mesmo o seu

comportamento ilícito é capaz de lhe retirar a dignidade e os direitos fundamentais, sendo possível, contudo, a aplicação de penalidade previstas pela Constituição.

Segundo Nora (2010):

A exposição do trabalhador a pressões desumanas e a condições de trabalho precárias constitui substancial afronta ao princípio da dignidade. São exatamente essas situações que ocorrem no assédio moral. O princípio da dignidade deve reger as relações de trabalho. O empregador ou superior hierárquico não pode, justificando-se no lucro e nas regras de mercado, submeter os trabalhadores a práticas degradantes características do assédio moral. Essa linha de raciocínio fundamenta a tutela jurídica do assédio moral por violação ao princípio constitucional da dignidade da pessoa.

Ademais, o artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal, dispõe ser um dos objetivos do Estado promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2.8 ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO

As empresas privadas, que têm como objetivo a obtenção de lucro, já se preocupam com a ética de seus profissionais. O que dizer então do setor público, no qual o principal objetivo é o desenvolvimento do Estado e a satisfação das necessidades dos seus cidadãos? Evidentemente, a preocupação com a ética dos servidores públicos deve ser ainda maior. (BOND, 2007, p. 91).

Bond (2007, p. 93) destaca que:

Devemos lembrar o quanto é difícil desfazer uma imagem ruim do Poder Público perante a sociedade e o quanto também é dificultoso e moroso se construir uma nova imagem, mais positiva e que transmita credibilidade aos cidadãos.

Assim, antes de se preocupar com as ações perante à comunidade, a organização pública deve se ater, primeiramente, aos seus próprios funcionários e aos valores da boa administração, pois o ambiente externo é reflexo do interno. (BOND, 2007, p. 101).

“O patrimônio moral equivale, em linha de tutela jurisdicional, ao patrimônio público, tendo como características principais negativas e obtusas o desrespeito à honestidade, a incidência do agente público em desvio de poder [...]”.

(MARTINS, 2007, p. 89).

Hirigoyen (2005, p. 125) aduz que:

Como o setor público está voltado para o bem público, dentro de um esquema social, os abusos que lá ocorrem parecem chamar muito mais a atenção. Nota-se geralmente que o assédio moral não está relacionado à produtividade, mas às disputas de poder. Neste caso, não se pode livrar as pessoas da responsabilidade, incriminando o lucro ligado ao capitalismo e à globalização, só se podendo atrelar o assédio a uma dimensão psicológica fundamental, a inveja a cobiça que levam os indivíduo a controlar o outro e a querer tirá-lo do caminho. (HIRIGOYEN, 2005, p. 125).

A duração do assédio muda do setor privado para o público. Neste último, pode durar anos, enquanto que no primeiro raramente ultrapassa um ano. No setor público o que diferencia é a estabilidade no emprego e a impossibilidade, em princípio, de os servidores serem mandados embora, bem como a raridade dos casos de pedido de demissão. (HIRIGOYEN, 2005, p. 118).

Segundo Lopes (2009):

Não há diferenças significativas na ação de assediadores nos universos público e privado. Porém, em virtude da natureza do serviço público, o assédio se torna mais grave, pelo fato de que na administração pública não existe uma relação patronal direta e sim uma hierarquia que deve ser respeitada.

A relação patronal no serviço público reside no dever do agente público tratar com respeito, decoro e urbanidade todo e qualquer cidadão. Este é o verdadeiro 'patrão', que custeia a remuneração do agente público por meio do pagamento de tributos.

O agente público está submetido à hierarquia, princípio constituído para estabelecer o nível de responsabilização e ordem, para que seja alcançado o bem comum, maior objetivo do serviço público. Isso justifica o fato de determinado servidor ser subordinado a outro, o que não quer dizer que tenha maior ou menor capacidade do que aquele servidor que se encontra em função superior à sua. A distribuição de hierarquia dentro do serviço público é questão de organização da Administração Pública e modo de operação dos atos. (LOPES, 2009).

O funcionário dos serviços gerais é tão importante quanto um chefe de gabinete, sendo hierarquicamente equivalente aos demais que pertencem à sua categoria. As funções são diferenciadas umas das outras apenas por questões de organização, mas não deixam de ter a mesma importância para o bom funcionalismo da Administração. (LOPES, 2009).

Segundo Vacchiano (2007, p. 36), são características peculiares do assédio moral no serviço público o fato de alguns chefes não terem o preparo adequado para o exercício do cargo de chefia, por serem indicados em virtude dos laços de amizade ou parentesco com os detentores do poder. Além disso, não dispõem sobre o vínculo funcional do servidor e, assim, por não poderem dispensá-lo, passam a tratá-lo de maneira diferenciada, sobrecarregando-o de tarefas e humilhando-o perante os colegas de repartição.

Para o mesmo autor:

Geralmente despreparado para o exercício do cargo ou função confiado, e muitas vezes sem o conhecimento mínimo necessário para tanto, mas escorado nos relacionamentos que garantiram a sua indicação, o chefe pode se tornar extremamente arbitrário, a fim de compensar suas evidentes limitações, mas resguardado por uma considerável intocabilidade. Este despreparo é bastante caracterizado por certas atitudes e posturas que são um verdadeiro desastre. (VACCHIANO, 2007, p. 37).

A avaliação dos servidores públicos não é tarefa fácil, pois os mesmos não têm objetivos de longo prazo, impossibilitando uma base de comparação. A eles, muitas vezes, são passados determinados documentos sem que lhes sejam dadas orientações, assim como não há preocupação em verificar se existem meios disponíveis para a realização das tarefas. Em algumas repartições há trabalho em excesso e em outras não há nada para fazer. (HIRIGOYEN, 2005, p. 125).

O gestor público deverá adotar medidas capazes de prevenir o assédio no âmbito da Administração Pública. Para isso, poderá valer-se de diversas medidas, dentre as quais se destacam as seguintes:

- Planejamento e organização do trabalho;
- Levar em consideração a autodeterminação de cada servidor e possibilitar o exercício de sua responsabilidade funcional e profissional;
- Assegurar ao servidor oportunidade de contato com os superiores hierárquicos e outros servidores, ligando tarefas individuais de trabalho e oferecendo a ele informações sobre exigências do serviço e resultados;
- Garantir a dignidade do servidor;
- Evitar o trabalho pouco diversificado e repetitivo, protegendo o servidor no caso de variação do ritmo de trabalho;
- As condições de trabalho deverão garantir ao servidor oportunidades de desenvolvimento funcional e profissional no serviço;
- Desenvolvimento de ações objetivando a disseminação de normas éticas e disciplinares. (LOPES, 2009)

E, ainda, de acordo com o Manual de Diretrizes e Procedimentos

disponibilizado pela Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina (SEA), por meio da Gerência de Saúde Ocupacional (GESAO), vinculada à Diretoria de Saúde do Servidor (DSAS), que tem como objetivo orientar os setores da Administração Pública acerca da prevenção do assédio moral, visando preservar a saúde e a integridade do servidor, consoante as ações de implementação do Capítulo IX – Programa de Prevenção do Assédio Moral/SC – do Manual de Saúde Ocupacional (MSO), instituído pelo Decreto nº 2709, de 27 de outubro de 2009, são formas de prevenção:

- Garantia de autonomia para que cada trabalhador tenha a possibilidade de escolher a forma de realizar o seu trabalho;
- liberdade para o servidor variar seu ritmo de trabalho;
- Promoção de campanhas de conscientização sobre o tema para todos os servidores da organização;
- Promoção, anualmente, onde houver, na Semana Interna de Prevenção de Acidentes do Trabalho (SIPAT), de discussões acerca do fenômeno do assédio moral;
- Capacitação de chefias, profissionais de RH, da CIPA e Designados para abordar o tema e acolher as vítimas do assédio moral;
- Fomentação da criação de ouvidorias para que as vítimas possam dar vazão às suas queixas de submissão a condutas abusivas. (SANTA CATARINA, 2010, p. 05).

O assédio deve ser prevenido em todas as esferas, tanto em relação ao agente público perante os administrados como entre os próprios servidores, pois estes últimos, quando vítimas da violência psíquica também preocupam o administrador público, conforme aduz Franca (2008), que destaca que o assédio moral cometido contra servidor público compromete a boa prestação dos serviços públicos, pois constituiu uma ameaça à saúde do assediado, podendo trazer prejuízos aos órgãos da administração.

Coibir o assédio moral no serviço público é fazer com que todos os servidores dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário percebam a necessidade de respeitarem os princípios constitucionais, de modo a evitar práticas que causem descontentamento aos colegas de trabalho e, em consequência, prejuízos aos cofres públicos. (FRANCA, 2008).

Necessária é a criação de uma legislação capaz de disciplinar o assédio moral no ambiente do trabalho e de acordo com as normas do Direito Administrativo, de forma a inibir atitudes antiéticas e constrangedoras do agressor, ao qual será atribuída a reparação punitiva e educativa, evitando perdas e danos aos servidores no exercício de suas funções, bem como à Administração. (FRANCA, 2008).

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS BASILARES

Este terceiro capítulo versará sobre a Administração Pública e seus princípios basilares, abordando as características da Administração, os servidores públicos e os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, publicidade e moralidade. Será enfatizado o que é moralidade pública e relatado seu histórico. A pesquisa buscará respostas na doutrina.

3.1 CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administrar significa planejar, dirigir, comandar, bem como executar. Tanto no direito público como no privado, são atos de administração os de guarda, conservação e percepção de frutos dos bens administrados, estando excluídos os de alienação. (DI PIETRO, 2012, p. 49).

“O estudo da Administração Pública baseia-se na tripartição de Montesquieu, ou seja, Poder Legislativo, Poder Executivo e o Poder Judiciário. Esses poderes são independentes e harmônicos entre si.” (BOND, 2007, p. 39).

Assim, o Poder Legislativo é responsável por legislar, embora atualmente o Executivo seja o autor de grande número de projetos de lei, mas que só se transformam, de fato, em lei com a manifestação do Legislativo. Afirmava-se que a Administração se limitava a executar a lei, entretanto, tal entendimento tem mudado, pois a Administração não tem o único fim de executar a lei, já que desempenha diversas atividades que propiciam serviços, bens e utilidades. (MEDAUAR, 2012, p. 53).

Com isso surgiu entendimento no sentido de que administração e jurisdição se identificam, pois não é raro ouvir expressões como “julgamento da concorrência, do processo disciplinar, do concurso” nas atuações da Administração. Entretanto, tal conclusão se apresenta equivocada, pois os atos administrativos não são jurisdicionais. “Falta à função administrativa a unicidade ou uniformidade predominante na função jurisdicional e na função legislativa.” (MEDAUAR, 2012, p. 54).

Martins dos Anjos e Jones dos Anjos (2001, p. 48) entendem que a função administrativa é exercida pelos três Poderes:

[...] a Administração Pública não é exclusivamente do Poder Executivo, como pode equivocadamente parecer. Na verdade, a teoria da separação dos Poderes traz no seu bojo a necessidade da existência de freios e contrapesos entre os Poderes, assim cada Poder tem a sua função preponderante, ao lado da qual terá outras funções que lhe são atribuídas, fruto da necessidade do equilíbrio apregoadado pela expressão de 'freios e contrapesos'.

A Administração é organizada por meio de uma estruturação de entidades criadas para desempenhar atividades à coletividade, ou seja, prestar o serviço público, que pode ser considerado essencial ou útil, sendo prestado pelos agentes públicos. (BOND, 2007, p. 40).

Segundo Medauar (2012, p. 52), a Administração Pública pode ser considerada sob os ângulos funcional e organizacional:

No aspecto funcional, *Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população*, como, por exemplo, ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo. Na verdade, apresenta-se difícil a caracterização objetiva da Administração Pública, daí por vezes se buscar o modo residual de identificá-la: conjunto de atividades que não se enquadram na legislação, nem na jurisdição – assim, nem o Legislativo, nem o Judiciário cuidam do calçamento de ruas, de coleta do lixo, da rede de escolas públicas, por exemplo.

Sob o ângulo organizacional, *Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.* (grifo da autora).

Martins (2007, p. 35) afirma que a Administração também pode ser vista sob os planos vertical e horizontal. No primeiro não se verifica a interposição de hierarquia, existindo, assim, um Estado federado, constituído pela Administração Federal, Administração Estadual, Administração do Distrito Federal e Administração Municipal. No plano horizontal, a divisão ocorre entre Administração Direta e Indireta.

Para Alencar, Castro e Mesquita, (2011, p. 40), Administração Pública compreende três aspectos: subjetivo, material e jurídico-formal. Subjetivo porque indica quem exerce a atividade administrativa, compreendendo as pessoas jurídicas, os órgãos e os agentes públicos. Material está relacionado com a natureza da atividade desenvolvida pela organização administrativa, ou seja, é a própria função administrativa, como ocorre com a polícia administrativa e os serviços públicos.

Jurídico-formal voltado para o regime da Administração Pública, que estabelece as regras de sujeição ao Poder Público.

Há, ainda, que se destacar a transferência de atribuições que ocorre na Administração Pública, chamada de desconcentração. Ela ocorre quando “atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores dentro da mesma pessoa jurídica.” (MEDAUAR, 2012, p. 60).

“Ocorrerá a desconcentração quando, dentro de uma mesma entidade, de um mesmo plano administrativo, as atividades são distribuídas nuclearmente para as adjacências, ou então de quadros superiores para quadros inferiores.” (MARTINS, 2007, p. 35).

Enquanto na desconcentração ocorre uma distribuição interna de competência dentro da mesma pessoa jurídica, estando presente a hierarquia, na descentralização a distribuição de competência ocorre para outra pessoa física ou jurídica. (DI PIETRO, 2012, p. 466).

Segundo Di Pietro (2012, p. 466-467), a descentralização pode ser política ou administrativa. A primeira está relacionada à atividade desempenhada pelos Estados-membros da federação e dos municípios, por exemplo, os quais detêm competência legislativa própria, independente da União, sendo titulares das atividades jurídicas que desempenham.

Já na descentralização administrativa, as atribuições dos entes não decorrem da Constituição, mas do poder central. “Criam-se entidades com personalidade jurídica própria, com capacidade de **autoadministração**, porém sem autonomia.” (DI PIETRO, 2012, p. 467, grifo da autora).

Esse é o entendimento de Martins (2007, p. 35):

[...] o Estado pode prestar sua atividade administrativa diretamente à coletividade ou fazê-lo por meio de outros entes: na primeira hipótese, tem-se que o Estado age centralizado, ou seja, ele mesmo decide, administra, enfim, executa; na segunda circunstância, ele se desconcentra ou se descentraliza.

Assim, quanto à forma de atuação a Administração Pública pode ser classificada como Direta ou Indireta. Direta quando a Federação exerce suas atividades por meios próprios, ou seja, diretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Já a Indireta é aquela em que os órgãos da Federação criam

uma outra entidade para exercer a atividade, sendo composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, etc. (MARTINS DOS ANJOS e JONE DOS ANJOS, 2001, p. 50).

3.2 SERVIDORES PÚBLICOS

Segundo Martins dos Anjos e Jone dos Anjos (2001, p. 259) servidores públicos são, em sentido amplo, “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração pelos cofres públicos.”

Várias são as terminologias para se designar aqueles que mantêm vínculo de trabalho com entes do Estado: agentes públicos, que abrange todos aqueles que mantêm relação de trabalho com entes estatais, de qualquer poder, mais comumente chamados de servidores públicos, após a Constituição Federal de 1988; agentes políticos, que são aqueles eleitos pelo voto dos cidadãos e que detém mandato, bem como os auxiliares diretos dos chefes do Executivo; funcionários públicos, expressão mais utilizada em estatutos anteriores à Constituição Federal, e que se refere às pessoas investidas em cargos públicos e empregados públicos, referente às pessoas contratadas pelo Poder Público sob o regime das Consolidação das Leis Trabalhistas, por analogia aos vínculos trabalhistas do setor privado, onde impera a relação empregado e empregador. (MEDAUAR, 2012, p. 293-294).

Segundo a classificação de Di Pietro (2012, p. 581), atualmente, com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 18/98, quatro são as categorias de agentes públicos: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.

Para a mesma autora, os servidores públicos se subdividem em servidores estatutários, que ocupam cargos públicos; empregados públicos, contratados sob o regime celetista e ocupantes de emprego público e servidores temporários, que exercem função, mas não ocupam cargo ou emprego público e são contratados por prazo determinado para atender à necessidade temporária. (DI PIETRO, 2012, p. 584).

Quanto à forma de investidura no cargo ou emprego público, assim, entende Medauar (2012, p. 296, grifo nosso):

Segundo o art. 37, II, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo o cargo em comissão.

A exigência de concurso público para ascender a postos de trabalho no setor público atende, principalmente, ao princípio da igualdade e ao **princípio da moralidade administrativa**.

Portanto, o ingresso no serviço público deve respeitar o princípio da moralidade administrativa, que será melhor delineado nos próximos tópicos desta pesquisa, assim como a conduta do agente público deve estar pautada na moral e na ética, a fim de preservar a integridade da Administração Pública.

Aos servidores existem proibições que visam impedir atitudes que possam prejudicar a imagem do Poder Público perante à sociedade. São alguns exemplos: proibição de receber favorecimentos pessoais com a utilização da estrutura pública; prejudicar outros servidores ou cidadãos; permitir que o relacionamento com o público ou demais colegas de repartição sejam afetados por sentimentos e emoções particulares; ter conduta antiética. (BOND, 2007, p. 121-122).

Assim, entende Bond, 2007, p. 45.

O servidor público deve estar a favor do público, voltado aos interesses do cidadão. Deve-se analisar que o Estado não possui nada que não seja em benefício do cidadão, é o que difere a gestão pública da gestão privada. Portanto, o Poder Público existe para servir o cidadão e, para isso, deve-se colocar o cidadão como ponto de partida na qualidade do serviço público.

No Poder Público, o cidadão deve ser visto não como cliente, pois os recursos do Poder Público são do cidadão, mas sim como alguém que pode e deve participar do processo de servir a comunidade.

Se praticar conduta inadequada dentro da ordem interna dos serviços, caracterizando-se como infração ou ilícito administrativo, o servidor público responderá administrativamente, por meio de processo administrativo que poderá cominar sanção. (MEDAUAR, 2012, p. 333)

Se, contudo, por sua ação ou omissão o agente público, de forma dolosa ou culposa, causar dano à Administração, será responsabilizado civilmente. Se, por fim, sua conduta afetar à sociedade e ser considerada crime funcional, será o agente responsabilizado criminalmente, podendo vir a sofrer sanções penais. (MEDAUAR, 2012, p. 333).

Medauar (2012, p. 333) ainda destaca que poderá determinado ato do servidor público configurar infração administrativa, acarretar dano à Administração, ou seja, configurar ilícito civil, bem como ser tipificada como crime, sendo que

deverá responder nas três esferas, diante de sua independência e natureza diversa.

3.3 PODER PÚBLICO

Os agentes públicos são investidos de uma parcela de poder para que possam desempenhar suas atribuições, e esse poder deve ser utilizado normalmente, dentro dos limites impostos ao cargo ou função. (MEIRELLES, 2012, p. 109).

Segundo Medauar (2012, p. 119):

Menciona-se amiúde, no direito administrativo brasileiro, a locução poder-dever, para expressar o dever conjugado ao poder ou, de modo similar, o dever que nasce do exercício de um poder. Indica-se, mesmo, no rol dos princípios do direito administrativo, o princípio do poder-dever, que significaria a obrigação imposta à autoridade de tomar providências quando está em jogo o interesse público. Embora não represente demasia o vocábulo 'dever' associado a poder, pois evoca explicitamente a ideia de 'obrigação de agir', o esclarecimento do sentido que o termo 'poder' adquire no âmbito da atuação administrativa torna prescindível o uso da fórmula composta.

O poder conferido à Administração Pública é o instrumento para realização do interesse público. Portanto, não se trata de privilégio concedido aos agentes públicos, mas tão somente de prerrogativa para o cumprimento de suas finalidades. (GASPARINI, 2012, p. 193-194).

Assim, os poderes administrativos têm caráter meramente instrumental, para que a Administração possa buscar, permanentemente, o interesse e o benefício da coletividade, nos limites que o bem-estar social venha a exigir, impondo, assim, uma utilização condicionada à finalidade estatal, com seu exercício nos estritos limites da lei, da moral da instituição e da exigência do interesse público. (BRUNO, 2005, p. 100).

Bruno (2005, p. 100) afirma que os poderes administrativos, para que atendam a interesse público, devem estar submetidos a limites legais de utilização e observância da dignidade da pessoa humana.

3.3.1 Abuso do Poder

No que concerne ao abuso de poder, pode-se dizer tratar-se de ação ou

omissão do agente público que inicialmente era revestida de legalidade, mas que posteriormente se verifica ilegal, apresentando grande potencial ofensivo aos direitos do cidadão, seja pelo excesso de poder, desvio de finalidade, execução abusiva ou ainda pela omissão administrativa. (MARTINS DOS ANJOS e JONE DOS ANJOS 2001, p. 120-121)

Gasparini (2012, p. 200) afirma que "abuso de poder é toda ação que torna irregular a execução do ato administrativo, legal ou ilegal, e que propicia, contra seu autor, medidas disciplinares, civis e criminais."

Assim, no abuso de poder, a autoridade que pratica o ato, embora seja competente, ou extrapola os limites de suas atribuições, incorrendo em excesso de poder, ou se desvia da finalidade pública.

A autoridade administrativa, dentro dessa concepção, age abusivamente quando procura objetivos outros que não o interesse público especificado em lei ou ainda fora do interesse público como os que se descobrem nos atos de mero favorecimento ou perseguição pessoal. (MARTINS DOS ANJOS e JONE DOS ANJOS, 2001, p. 123).

Nohara (2004, p. 53) ainda conclui afirmando que comete abuso de poder aquele que, utilizando-se de meios legais, busca alcançar fins imorais.

No tocante ao excesso de poder, como modalidade do abuso de poder, Meirelles (2012, p. 117) afirma que a autoridade tem competência para praticar o ato, contudo, extrapola os limites previstos na lei, invalidando o ato, pois ninguém pode agir em nome da Administração extrapolando os limites impostos pela lei.

Segundo Bruno (2005, p. 101), o excesso de poder:

Ocorre quando o agente público competente – ou seja, aquele expressamente autorizado por lei a atuar – ultrapassa os limites dos poderes administrativos de que é titular, acabando por violar regra da competência – que é um aspecto vinculado da ação, a qual impede sua consumação fora dos limites que a lei expressamente autorizou.

O excesso de poder tanto se caracteriza pelo real descumprimento da lei como quando a autoridade contorna as limitações da lei, angariando poderes que não lhes foram atribuídos legalmente. (MEIRELLES, 2012, p. 117)

Quanto ao abuso de poder por desvio de finalidade, também chamado de desvio de poder, ocorre quando a autoridade administrativa utiliza da competência que lhe é dada pelo Estado para praticar atos com fins diversos dos pretendidos

pela lei, desrespeitando o interesse geral. (NOHARA, 2004, p. 51).

“Nesta hipótese, o agente competente, atuando nos limites da lei, pratica atos com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público.” (BRUNO, 2005, p. 102).

Difere-se do excesso de poder, pois o ato praticado é ilegal por inteiro, não sendo possível aproveitá-lo, enquanto que no excesso de poder o ato não é inteiramente nulo, mas somente quanto à parte excedente, a menos que esta última comprometa todo o ato, situação que ensejará a sua nulidade completa. (GASPARINI, 2012, p. 197).

3.3.2 Assédio moral como abuso de poder

Diante do estudo sobre o poder que é atribuído aos servidores públicos, conclui-se que o assédio moral na Administração, sendo um ato que extrapola os limites impostos pela lei, configura abuso de poder do agente assediador.

Isso porque, comete abuso de poder aquele que impõe a sua vontade sobre o outro, apoiando-se no poder que lhe é conferido pela Administração Pública, desconsiderando as leis vigentes. E o assédio moral, como já explicitado no primeiro capítulo desta pesquisa, é todo o comportamento abusivo, sejam gestos, palavras ou atitudes que, ante a sua repetição, ameaçam a integridade, tanto física quanto psíquica da vítima. (UNASLAF, 2013).

Felippe (2013), ao analisar o assédio moral no direito privado, faz a mesma interpretação: “O assédio moral acontece devido ao abuso do poder, provocando um cenário de discriminação dentro da empresa.”

Assim, o agente público, em regra superior hierárquico da vítima, deve exigir o cumprimento das obrigações de seus subordinados, contudo, não está legitimado a humilhar ou degradar a imagem deste outro servidor, sob pena de incorrer em abuso de poder, passível de punição.

Segundo Gasparini (2012, p. 201):

Se a execução do ato for abusiva e disso advier um dano ou prejuízo para o ofendido, cabe ao Estado (União, Estado federado, Distrito Federal, Município) ou a quem lhe faça as vezes, restaurar o patrimônio diminuído. Essa obrigatoriedade de indenizar decorre do prescrito no § 6º, art. 37, do Texto Maior, que é a regra geral da responsabilidade objetiva do Estado em face do dano que seus funcionários, nessa qualidade, possam causar a

terceiros. Uma vez recomposto o patrimônio do lesado, cabe ao Estado, nos termos da parte final dessa mesma disposição constitucional, o direito de regresso contra o servidor que executou certo ato com abuso de poder.

Assim, com o assédio sofrido, a vítima faz jus ao recebimento de indenização pelo abalo moral suportado, podendo cobrar referida indenização do ente público ao qual pertence o agente assediador, ante a disposição do artigo 37, §6º, da Constituição Federal.

Tal situação, evidentemente, acarretará um prejuízo ao erário público, situação que será abordada no próximo capítulo deste trabalho.

3.4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Carvalho Filho (2010, p. 20), princípios da Administração Pública são: “[...] postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública [...]”.

3.4.1 Princípio da Legalidade

Medauar (2012, p. 136) ensina que este princípio se traduz no simples fato de que a Administração está sujeita às normas legais, inclusive às normas que ela própria criou. Abrange a observância da lei formal, bem como dos preceitos que decorrem de um Estado Democrático de Direito, que é o caso do Estado brasileiro e, por fim, deve incluir o respeito aos demais princípios e fundamentos previstos na Constituição Federal.

Justifica-se para o controle da Administração pelo Judiciário, Legislativo e também pelo próprio administrado, que ante a sua observância estrita, pode contrapor a ação realizada e o texto que exprime a vontade da sociedade, ou seja, a lei determinando a ação da Administração, impondo ao administrador o cumprimento estrito da lei, sem liberdade de opção, autorizando liberdade mínima, qual seja, a de praticar o ato ou não. (BRUNO, 2005, p. 58).

O princípio da legalidade constitui importante instrumento de limitação aos poderes conferidos à Administração, evitando a arbitrariedade do agente público, configurando garantia aos direitos individuais contra a ação administrativa que vise a restrição de tais direitos. (BRUNO, 2005, p. 59).

Gasparini (2012, p. 61) entende que referido princípio:

[...] significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação.

Martins dos Anjos e Jones dos Anjos (2001, p. 54) afirmam que no direito privado as pessoas têm a liberdade de fazer tudo o que a lei não proíba, ao contrário do que acontece com o direito público, no qual o Estado só pode agir quando a lei expressamente o autorizar, é o princípio da estrita legalidade, que é aplicado na Administração Pública.

“Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.” (DI PIETRO, 2012, p. 65).

Ainda segundo Di Pietro (2012, p. 29), com a adoção dos princípios do Estado Democrático de Direito, houve maior limitação à discricionariedade dos atos administrativos, ampliando-se o controle judicial e, por consequência, a incidência do princípio da legalidade.

3.4.2 Princípio da Impessoalidade

Segundo Alencar, Castro e Mesquita (2011, p. 43), o princípio da impessoalidade “exige que o agir administrativo seja impessoal, não favorecendo nem prejudicando qualquer cidadão. Expressa os princípios da **isonomia** e da **finalidade** [...]” (grifo dos autores).

Este princípio possui dupla incidência: em relação aos administrados vincula-se ao princípio da isonomia, ou seja, relaciona-se ao tratamento que deve ser conferido pelo Estado aos administrados, os quais devem ser tratados com igualdade, sem favorecimentos pessoais ou preferências. O outro aspecto do princípio em análise significa que a atividade administrativa é desempenhada pelo Ente Público e não por determinado agente público, ou seja, não é a personalidade do servidor que exerce o ato do Poder Público e sim a Administração Pública considerada objetivamente. (MARTINS DOS ANJOS E JONE DOS ANJOS, 2001, p.

55).

Segundo Medauar (2012, p. 138), o princípio da impessoalidade tem como objetivo:

Impedir que fatores pessoais, subjetivos, sejam os verdadeiros móveis e fins das atividades administrativas. [...] a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia.

Afrontar o princípio da impessoalidade configura abuso de poder, em especial o desvio de finalidade do administrador, que pratica o ato visando atender interesses pessoais, como a vingança contra o inimigo ou favorecimento de familiares, situações consideradas nulas de pleno direito, pois desprovidas de finalidade pública. (BRUNO, 2005, p. 71).

Gasparini (2012, p. 63) afirma que o princípio da impessoalidade busca “quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação.”

Di Pietro (2012, p. 69) ainda destaca que, assim como nas ações judiciais existem as hipóteses de suspeição e impedimento do juiz, também no processo administrativo a autoridade deve declarar a ocorrência de tais situações, as quais criam presunção de parcialidade do agente que decide.

Assim, deve predominar o sentido da função, onde todos os poderes conferidos ao agente público se voltem para o exercício de uma finalidade pública, em que predomina o interesse da coletividade e não as razões pessoais. (MEDAUAR, 2012, p. 138).

3.4.3 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência visa impor ao agente público que realize suas atividades com presteza, perfeição e rendimento, devendo observar a produtividade e as técnicas necessárias ao atendimento da finalidade do ato, produzindo resultados favoráveis ao interesse da sociedade. (BRUNO, 2005, p. 72).

“Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam às necessidades da população.” (MEDAUAR, 2012, p. 141).

Gasparini (2012, p. 77) entende que a Administração deve eliminar situações que se configurem desastrosas para o Estado. Dessa forma, deve extinguir órgãos e remanejar servidores sempre que verificar o descompasso entre determinada situação e o princípio da boa administração.

Segundo Martins dos Anjos e Jone dos Anjos (2001, p. 60), apesar de acrescentado ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/98, este princípio já estava implícito na ordem constitucional, pois há muito tempo é exigido da Administração Pública que alcance seus fins de forma dinâmica e ágil, por meio de uma atividade planejada e coordenada visando à qualificação do serviço público.

Para Di Pietro (2012, p. 84, grifo da autora):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Contudo, segundo Ieciona Medauar (2012, p. 142), a garantia da eficiência não justifica seja a legalidade sacrificada, pois os dois princípios devem caminhar juntos, ou seja, o agente público deve atuar com eficiência, sem que isso importe em desrespeito à lei.

3.4.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade obriga a Administração Pública a divulgar os atos, contratos e demais instrumentos por ela celebrados, para que sejam conhecidos, controlados, passando, então, a surtirem efeitos. (GASPARINI, 2012, p. 65).

Para Bruno (2005, p. 66), referido princípio:

Abrange toda ação estatal, isto é, desde as leis, atos, decretos, contratos, resoluções, portarias, pareceres, despachos informativos – entre outros -, tanto da Administração Direta como da Indireta, incluídas aqui as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Existem duas acepções para o princípio da publicidade, a primeira

significa que o público deve ter acesso aos atos praticados pela Administração, o que poderá se concretizar com publicações na imprensa, ou através de afixação de cópia do ato administrativo em local determinado para tais divulgações. O segundo significado do princípio da publicidade indica que a Administração Pública deve fazer propaganda de conotação educativa, informativa ou de orientação social de seus atos, serviços, obras e campanhas, desde que de forma impessoal, sem caracterizar promoção pessoal de autoridades ou servidores. (MARTINS DOS ANJOS e JONE DOS ANJOS, 2001, p. 57).

Bertoncini (2007, p. 181), afirma que a publicidade do ato administrativo é algo:

[...] essencial para a produção de seus efeitos internos e externos, bem como para a sua validade e genérica manutenção do próprio caráter de Administração “Pública”, cuja divulgação constitui-se em condição essencial para o seu controle, inclusive popular, visando-se à supressão dos tradicionais desvios administrativos, fruto da “cultura de improbidade.

Segundo Bruno (2005, p. 67), a publicidade não integra a formação do ato, mas constitui requisito imprescindível para sua eficácia, sendo que a não observância implica em ofensa, inclusive, à moralidade administrativa. Contudo, quanto aos atos não normativos, a publicação pode ser resumida, visando assegurar apenas o conhecimento básico do ato.

Para Medauar (2012, p. 140):

Um dos desdobramentos desse princípio encontra-se no inciso XXXIII do art. 5º, que reconhece a todos o direito de receber, dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. O preceito é bem claro: o acesso a informações providas dos órgãos públicos incide não somente sobre matérias de interesse coletivo e geral. Descabida, pois, a exigência, ainda imposta em muitos órgãos da Administração, de ter o indivíduo interesse direto e pessoal para o acesso a informações ou expedientes administrativos.

Entretanto, existem casos em que o sigilo deve prevalecer, quando for imprescindível à segurança do Estado e da sociedade e para preservar a intimidade, vida privada, imagem e honra das pessoas. (MEDAUAR, 2012, p. 140).

“Declarado o sigilo, só algumas pessoas, como os interessados e seus procuradores e os servidores que devem atuar nos processos assim caracterizados, podem ter vista e examiná-los.” (GASPARINI, 2012, p. 65).

Cumpra, ainda, destacar o entendimento de Di Pietro (2012, p. 74-75) de que o habeas data, previsto no artigo 5º, inciso LXXII, da Constituição Federal, é o

meio de garantir ao impetrante acesso às informações sobre sua pessoa constantes de registros, bem como retificar dados incorretos.

3.4.5 Princípio da Moralidade

De acordo com Martins Júnior (2009, p. 31), o princípio da moralidade é um superprincípio informador dos demais princípios da Administração Pública. A moralidade administrativa é precedente lógico da conduta do administrador, tanto vinculada como discricionária e deriva às atividades legislativas e jurisdicionais.

A Constituição Federal, além de considerar a moralidade como um dos princípios da Administração Pública, prevê, ainda, os instrumentos sancionadores da sua inobservância, a exemplo da ação popular e a ação de improbidade administrativa. A conduta das autoridades e agentes políticos devem ser caracterizadas pela probidade, que decorre da moralidade e equivale a honestidade, integridade de caráter, retidão, sendo ímproba a conduta que cause prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de terceiro. (MEDAUAR, 2012, p. 139).

“O princípio está ligado à idéia do ‘Bom Administrador’. Assim, na visão tradicional o seu conteúdo é subjetivo, pois associado à ética administrativa.” (MARTINS DOS ANJOS e JONE DOS ANJOS, 2001, p. 56).

Segundo Gasparini (2012, p. 64), o ato administrativo não deve obedecer somente à lei, mas também à moral.

Sua ofensa coloca-nos diante do desvio de poder, mio jurídico para atingir finalidade diversa da prevista em lei, ou seja, verifica-se a ação administrativa nos estritos limites da lei, porém, objetivando alcançar finalidade diversa, atendendo a interesses particulares, por exemplo.

Assim, a imoralidade administrativa está intimamente relacionada ao desvio e poder, eis que em ambas as hipóteses, a Administração Pública utiliza de meios ilícitos para atingir finalidades não previstas na lei, considerando-se imoral a intenção do agente. (DI PIETRO, 2012, p. 78).

3.5 MORALIDADE PÚBLICA

A moralidade, conforme já explicitado neste trabalho, é um dos princípios da Administração Pública, previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

Assim, é de suma importância a sua análise e o estudo de sua origem no ordenamento jurídico brasileiro.

3.5.1 O que é Moralidade?

Direito e moral sempre caminharam juntos. São vínculos ligados à ordem jurídica e social. Assim, o direito moral não admite lesões à ordem individual e social, pois deve ser aplicado na sua universalidade. (ARAUJO e TELLES, 1997, p. 35).

Comparato (2008 apud AUSTIN, 1830, p. 143, grifo nosso) afirma que:

No caso das regras de moralidade positiva, no entanto, embora comandos postos por homens a outros homens, elas não emanam de pessoas em posição de superioridade política, nem são postas em conformidade com direitos fundados em lei (*legal rights*). **Em consequência, tais regras de moralidade positiva são despidas de sanção legal, embora disponham de sanções de outro tipo, como a censura moral.**

Assim, apesar de nem sempre estar prevista em dispositivo legal, a ofensa à moral é sancionada por meio da censura moral, ou seja, reprovação social.

Bahena (2005, p. 15-16), afirma que a sociedade vem se organizando a partir de relações interpessoais, que seguem valores, aspirações e juízos. Desde que passou a viver em comunidade, o ser humano passou a valorizar certos interesses e avaliar suas necessidades. Assim surgem as restrições à liberdade e os padrões de condutas que visam a perfeição do agir humano, a fim de garantir um convívio social perfeito.

Ainda segundo Bahena (2005, p. 16):

Moral é, portanto, um complexo de regras que atende aos padrões de comportamentos, num determinado contexto social e histórico: é o que não contraria o consenso firmado no corpo social. Por isso é que se diz que a sociedade se rege, num primeiro instante, por este sentido de moral, que é histórico e se modifica no tempo e no espaço.

Disso se denota que a moral é o conjunto de comportamentos que seguem um padrão dentro de determinado contexto social, respeitando um consenso firmado em um contexto histórico.

Assim, quando no comportamento administrativo se verifica o abuso, desvio ou excesso de poder, há um desafio aos valores morais, o que prejudica a ordem jurídica e as instituições estatais, afetando a moralidade indispensável ao equilíbrio dos mandamentos constitucionais. (ARAUJO e TELLES, 1997, p. 34).

A regra moral quase sempre integra a regra jurídica, tanto na sua elaboração quanto na sua aplicação, pois a regra jurídica instrumentaliza um valor moral, juridicizando-o. E quando isso ocorre, os valores morais passam de normas morais para a posição de normas jurídicas, vinculando a conduta do agente e impondo sanções. (BAHENA, 2005, p. 18).

E na concepção de Martins Júnior (2002, p. 10-11):

A efetiva proteção da observância de valores éticos e morais da Administração Pública começa, pois, por uma preservação eficaz desses valores, que deve ser alcançada por instrumentos juridicamente concebidos com essa finalidade.

Assim, a constitucionalização do princípio da moralidade administrativa (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), e a sanção imposta em caso de sua não observância, mesmo quando presentes os pressupostos de legalidade (artigo 5º, inciso LXXIII, da Carta Maior), permitem ao juízo a confrontação do ato imoral praticado com a conduta adequada esperada da boa administração. (MOREIRA NETO, SD, apud BRAGA, 2006, p. 195).

Meirelles (1995 apud MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 33) afirma que:

Tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda.

O ato administrativo e executório que visa um fim metajurídico, ou seja, que excede as atribuições do agente que o pratica, equivale à imoralidade administrativa, atingindo à ordem jurídica por meio do desvio de poder, evidenciando a imoralidade da intenção do agente que o faz optar por um fim irregular. (MEIRELLES, 1995 apud MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 33).

Essa imoralidade do agente público configura ato de improbidade administrativa, matéria que será abordada no próximo capítulo desta pesquisa.

“Por isso, a preocupação com a revitalização da ética na Administração Pública é tema de frequente visitação.” (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 7).

Assim, sempre que se verificar que o comportamento do administrador público estiver ofendendo à moral, os bons costumes, às regras da boa administração, estará ocorrendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2012, p. 79).

3.5.2 Histórico da Moralidade Pública

O controle da moralidade administrativa nasceu no direito francês e se espalhou por diversos países. (BAHENA, 2005, p. 103).

A defesa da moralidade e a “possibilidade de aplicação de cominações em face dos infratores têm sido previstos no sistema jurídico *penal* do Brasil desde o período colonial.” (MARQUES, 2010, p. 28).

Marques (2010, p. 28-29) afirma que na Constituição Imperial de 1824, os Ministros de Estado seriam responsabilizados em caso de abuso do poder e não observância da lei, por atingirem a liberdade, segurança e propriedade dos cidadãos, entre outros atos. E quanto aos empregados públicos, esses respondiam pelos abusos e omissões praticados no exercício da função pública, sendo, ainda, assegurado a qualquer cidadão, a apresentação, por escrito, de reclamações referentes aos Poderes Legislativo e Executivo.

Em relação à Constituição de 1891, Braga (2006, p. 51-53), aduz que foi estendido o controle da moralidade e legalidade administrativas a outros poderes. Aduz que referida Constituição republicana, na Seção “Dos Cidadãos Brasileiros”, que versava sobre a “Declaração de Direitos”, em seu artigo 72, §9º, estabelecia a possibilidade de representação, mediante petição aos poderes públicos, para denunciar os abusos das autoridades, buscando responsabilizar os culpados.

No tocante à Constituição de 1934, afirma Braga (2006, p. 58, grifo nosso) que:

A Carta de 1934 já prescrevia expressamente a responsabilidade objetiva do Estado, mas com a nuance da responsabilidade solidária do funcionário transgressor em delitos comissivos ou omissivos, adotando destarte a teoria do risco administrativo, bem assim o direito de regresso contra o funcionário culposo. Com efeito, no art. 171, lê-se: ‘Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou

Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou **abuso no exercício dos seus cargos.**' A ação regressiva era assegurada pelo §2º: 'Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá a execução contra o funcionário culpado.'

Essa Constituição manteve a fórmula das anteriores, permitindo às pessoas representarem aos Poderes Públicos, mediante petição, a fim de denunciar os abusos de autoridades. (MARQUES, 2010, p. 29).

Quanto à Constituição de 1937, Braga (2006, p. 61) afirma que:

Foi mantida a responsabilidade solidária, prevista na carta anterior, entre os funcionários públicos e a Fazenda Nacional, estadual ou municipal 'por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos' (art. 158), não prevendo, no entanto, o direito de regresso contra o funcionário culpado, ao contrário da Constituição de 1934.

Para o mesmo autor, a Carta de 1946 definia como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República contrários à probidade administrativa, à lei orçamentária e à guarda e emprego do dinheiro público. (BRAGA, 2006, p. 64).

Igualmente era assegurado a qualquer pessoa o direito de representar, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridades, visando promover a sua responsabilização. (MARQUES, 2010, p. 30).

No que concerne à Constituição de 1967, Ferreira Filho (1995, apud BAHENA, 2005, p. 109) afirma que:

Nesse período que antecedeu a Carta de 1988, pairavam divergências acerca da própria existência do princípio da moralidade, pois alguns entendiam que este conceito estava absorvido pelo princípio da legalidade, sendo deste dependente, o que levava os administradores à não-observância dos preceitos morais e ao alastramento da corrupção.

Segundo Marques (2010, p. 30), a Constituição de 1967, manteve a mesma fórmula das anteriores, permitindo o direito de representação, sendo que conferiu a todo cidadão o direito de propor ação popular a fim de anular os atos que acarretassem lesões ao patrimônio das entidades públicas.

Analisando a Constituição Federal de 1988, Bahena (2005, p. 110) afirma que:

A preocupação cada vez maior com a peita, a impunidade dos agentes

públicos, a ideia de defender a honestidade no exercício da função pública e a reconquista da confiança dos cidadãos nas instituições, fruto da cultura da impunidade fomentada anos e anos, levou o constituinte originário de 1988 a inserir no caput do art. 37 o princípio da moralidade ao lado do princípio da legalidade.

Assim, o princípio da moralidade ganha autonomia, tornando-se independente do princípio da legalidade, devendo ser observado pelos agentes públicos, sujeitando os atos administrativos ao exame judicial em caso de imoralidade. (DI PIETRO, 2000, apud BAHENA, 2005, p. 11).

Braga (2005, p. 81) entende que a moralidade administrativa apresenta assento constitucional por estar prevista no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, como um dos princípios da Administração Pública, o mesmo ocorrendo com a probidade, já que reveste a forma que a moralidade assume na prática.

Inclusive, os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração são previstos como crimes de responsabilidade, seguindo a tradição das constituições anteriores. (BERTONCINI, 2007, p. 23).

“A Constituição Federal de 1988 sem dúvida é o texto mais completo e abrangente até hoje editado, pois prevê vários sistemas de controle da moralidade administrativa, inclusive da probidade”. (MARQUES, 2010, p. 31).

Disso se denota que sempre houve por parte do legislador constitucional a preocupação em elaborar normas capazes de assegurar o respeito à moral pelos agentes públicos. Mesmo não existindo menção à moralidade em todos os textos, verifica-se a proibição do abuso de poder, bem como a busca pela preservação do interesse público.

Marques (2010, p. 31) ainda aduz que não foram apenas as Constituições que trataram do controle da moralidade no Brasil. Normas infraconstitucionais também atribuíram relevância ao tema:

Embora o texto constitucional previsse a possibilidade da apresentação de petições ou representações ao Poder Público, visando a coibição de atos irregulares, não havia controle civil repressivo efetivo. Desde 1957 foram editadas algumas leis específicas de defesa da moralidade administrativa, mas a efetividade processual apenas foi alcançada no início da década de 1990, quando entrou em vigor a Lei n. 8.429/92.

Assim, primeiramente foram editadas as leis nº 3.164/57, nº 3.502/58, nº 4.717/65 e nº 7.347/85, para só então, em 02 de junho de 1992, ser editada a lei nº

8.429/92, que regula a improbidade administrativa no Brasil. (MARQUES, 2010, p. 31-36).

4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste quarto capítulo será abordada a improbidade administrativa, destacando seu conceito, sujeitos, especificando os atos que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Também será feita uma análise jurisprudencial do assédio moral no serviço público e seus reflexos no princípio da moralidade, bem como sobre a indenização por dano moral que causa prejuízo ao erário público. Por fim, será abordada a ação civil pública cabível e as sanções a serem aplicadas. Tal pesquisa se dará por meio de consulta a doutrinas, legislação e jurisprudência.

4.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Improbidade administrativa, para Fazzio Júnior (2003, p. 165), significa o exercício da função pública sem a observância dos princípios da Administração Pública e com desvio do interesse público.

Para o mesmo autor, improbidade administrativa é:

- uma conduta de efeitos jurídicos involuntários;
- comissiva ou omissivamente praticada pelo agente público;
- com ou sem auxílio, favorecimento ou indução de terceiro; e
- que ofende os princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). (FAZZIO JÚNIOR, 2003, p. 165).

Terçarolli (2002, p. 29) afirma que a improbidade demonstra a má qualidade da administração. Para ele:

Surge a ética como baliza de orientação, tanto como dever daquele que exerça atividade administrativa quanto fim da atividade administrativa, propondo, em consequência, o estabelecimento de deveres éticos dos servidores públicos em códigos de ética, medidas preventivas de garantia do cumprimento destes deveres por meio de sistema de controle interno e externo e medidas repressivas pela violação a estes deveres. (TEÇAROLLI, 2002, p. 30).

Di Pietro (2012, p. 879) não estabelece distinções entre moralidade administrativa e probidade administrativa. Para ela, ambas as expressões se relacionam com a ideia de honestidade no exercício da atividade administrativa, não

bastando a observância da legalidade formal, mas sendo necessário o respeito aos princípios éticos, de lealdade e boa-fé.

A probidade administrativa tem uma função instrumentalizadora da moralidade administrativa e, no aspecto repressivo, significa a imoralidade administrativa qualificada ou agravada pelo resultado, que pode ser qualquer uma das três espécies indicadas na Lei Federal 8.429/92. (TERÇAROLLI, 2002, p. 32).

Di Pietro (2012, p. 879, grifo da autora) ainda afirma que:

A inclusão do princípio da moralidade administrativa entre os princípios constitucionais impostos à Administração é bem mais recente, porque ocorreu apenas com a Constituição de 1988. Vale dizer que, nessa Constituição, quando se quis mencionar o princípio, falou-se em moralidade (art. 37, *caput*) e, no mesmo dispositivo, quando se quis mencionar a lesão à moralidade administrativa, falou-se em **improbidade** (art. 37, §4º).

Segundo Rosa (2005, p. 243), improbidade administrativa significa afronta aos princípios administrativos, designando a corrupção administrativa, sendo fato jurídico que decorre da conduta humana. Configura ilícito político-administrativo, passível de sofrer sanção extrapenal na Justiça.

Já para Justen Filho (2009, p. 877), improbidade administrativa é a:

[...] ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei [...].

Rosa (2005, p. 243) ensina que a lei da improbidade administrativa é chamada por muitos, equivocadamente, de “lei do colarinho branco” ou “lei do enriquecimento ilícito” e substituiu diplomas vigentes até a sua edição, tais como a lei nº 3.164/57, conhecida como a lei de Pitombo-Godói Ilha e a lei nº 3.502/58, chamada de lei Bilac Pinto, as quais somente eram aplicadas em caso de enriquecimento ilícito do agente público.

Segundo Bertoni (2007, p. 21-22), apesar de existirem dispositivos constitucionais que fazem menção à probidade ou à improbidade administrativa, é o artigo 37, § 4.º, da Constituição Federal, a regra matriz da lei nº 8.429/92 - lei de improbidade administrativa.

4.2 SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os sujeitos da improbidade administrativa estão previstos nos artigos 1º, 2º e 3º da lei nº. 8.429/92, sendo que o artigo 8º de referida lei ainda estabelece que o sucessor daquele que cometer ato de improbidade administrativa, que resulte em prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito, sofrerá as cominações da lei até o limite da herança. (BERTONCINI, 2007, p. 254-255).

“Ao redor do delito disciplinar da improbidade administrativa polarizam-se dois sujeitos: o ativo, que perpetra ação de improbidade, e o passivo, que suporta os efeitos dessa transgressão disciplinar”. (COSTA, 2002, p. 26).

O polo ativo da improbidade administrativa pode ser ocupado por sujeitos distintos, pois a lei expandiu o rol de pessoas que podem se enquadrar no conceito de agente público, alcançando, assim, qualquer pessoa que exerça permanentemente ou transitoriamente, de forma remunerada ou não, atividade custeada ou subvencionada por órgão público. (FAZZIO JÚNIOR, 2003, p. 167).

Inclusive magistrados, membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas podem ser sujeitos ativos da improbidade, quer sejam considerados servidores públicos, como preferem classificar alguns doutrinadores, quer sejam considerados agentes políticos, como preferem outros. O fato de possuírem vitaliciedade não impede a aplicação das sanções previstas na lei, até mesmo a perda do cargo, que ocorre com o trânsito em julgado de sentença condenatória. (DI PIETRO, 2012, p. 891).

Contudo, algumas categorias de agentes políticos, por gozarem de prerrogativas especiais, merecem ressalva, por terem o exercício do mandato protegido. É o caso de parlamentares, cujas opiniões, palavras e votos são invioláveis e contam com imunidade parlamentar. (DI PIETRO, 2012, p. 892).

“A imunidade parlamentar, no entanto, somente se refere à responsabilidade criminal. Como a improbidade administrativa não constitui crime, não há impedimento a que a lei seja aplicada aos parlamentares.” (DI PIETRO, 2012, p. 892).

O sujeito ativo é o agente público, que é aquele que exerce mandato, cargo, emprego ou função em qualquer entidade pública de qualquer dos poderes, mesmo que transitoriamente e sem remuneração. Já no pólo passivo encontram-se os órgãos da Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes.

(COSTA, 2002, p. 26-27).

Assim, são sujeitos passivos da improbidade administrativa as entidades públicas e os particulares que tenham em seu patrimônio ou em sua receita dinheiro público. (FAZZIO JÚNIOR, 2003, p. 167).

“Portanto, onde houver a participação do Estado na criação de pessoas de direito privado, na sua manutenção, custeio, subvenção ou incentivo, haverá a possibilidade do cometimento de ato de improbidade administrativa.” (BERTONCINI, 2007, p. 257).

Entretanto, “O agente público ocupará a pertinência subjetiva passiva no processo que tem por objeto sancionar os atos de improbidade que praticar”. (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 249).

Dessa forma, o agente público, que é autor do ato de improbidade administrativa, será o réu no plano da persecução civil. (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 249).

4.3 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quando o agente público abusa dos poderes inerentes ao cargo, mas não sofre aumento em seu patrimônio em virtude disso, pratica a improbidade prevista no artigo 11 da lei nº 8.429/92. Se esse abuso de poder provocar um prejuízo ao erário público, o ato cometido será a improbidade prevista no artigo 10 da lei referida. Contudo, quando o agente pratica um ato ilegal e, em virtude de seu cargo obtêm vantagem patrimonial indevida, pratica o ato de improbidade previsto no artigo 9º da lei. (FAZZIO JÚNIOR, 2003, p. 168).

“O ato de improbidade administrativa é o agir ou não agir. Enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentado a princípios administrativos são seus efeitos. (FAZZIO JÚNIO, 2003, p. 176).

Assim, a improbidade pode restar configurada com a ação (agir) ou omissão (não agir) do agente público, apresentando como efeitos o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário ou à ofensa a princípios da Administração Pública.

Na presente pesquisa, há enfoque para o princípio da moralidade pública, buscando-se definir o assédio moral no serviço público como ato que viola a moral pública e, portanto, configura improbidade administrativa por ofensa ao princípio constitucional referido, conforme será melhor explanado neste capítulo.

4.3.1 Atos que importam enriquecimento ilícito

Estão previstos no artigo 9º da lei nº 8.429/92 e para Fazzio Júnior (2008, p. 87), quando o agente público se vale da posição que ocupa para aumentar seu patrimônio particular, deixa de atender às expectativas sociais.

O agente público auferir vantagem patrimonial indevida, em razão do cargo que ocupa. Assim, não há fato gerador lícito a justificar a vantagem recebida, a qual decorre de uma conduta praticada no exercício do cargo. (FAZZIO JÚNIOR, 2003, p. 168).

“[...] ao Ministério Público, como legitimado formal para a ação civil, resta o ônus de provar o dolo tipificador da conduta. Sem a comprovação do dolo, inexistindo a modalidade culposa, não há como condenar por enriquecimento ilícito.” (FAZZIO JÚNIOR, 2003, p. 169).

Segundo Bertoncini (2007, p. 223), referida modalidade de ato de improbidade administrativa pode restar configurada mesmo diante da inexistência de prejuízo ao erário, visto que o agente pode enriquecer-se vendendo favores legais.

4.3.2 Atos que causam prejuízo ao erário

Estão previstos no artigo 10 da lei nº 8.429/92 e independem de obtenção de vantagem ao agente público, bastando o desfalque do patrimônio público econômico, tratando-se, portanto, de aspecto objetivo da improbidade administrativa. (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 95).

Costa (2002, p. 121), entende que o principal objetivo das reprimendas aos atos que causam prejuízo ao erário é a promoção da moralidade pública e administrativa, não obstante entender, também, a importância da composição do patrimônio público desfalcado.

“Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, **dolosa ou culposa.**” (DI PIETRO, 2012, p. 899, grifo da autora).

Segundo Fazzio Júnior (2003, p. 172), a conduta causadora de prejuízo ao erário, para ser considerada ímproba, deve ser também ilegal, de onde surge o binômio ilegalidade e lesividade.

“Objetiva a norma evitar e coibir qualquer lesão ao erário, produzida dolosa ou culposamente contra o patrimônio público, independentemente de eventual benefício obtido por agente público ou particular.” (BERTONCINI, 2007, p. 202).

Segundo Fazzio Júnior (2003, p. 173), o beneficiário do ato que causa prejuízo ao erário não é o agente público, mas o terceiro, que enriquece ilicitamente com a conduta ímproba, às custas do dinheiro público.

4.3.3 Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública

Estão previstos no artigo 11 da lei nº 8.429/92 e independem de “efeitos subjetivos (agente público que se advantaja) e objetivos (lesão ao erário) para sua caracterização.” (FAZZIO JÚNIOR, 2008, p. 163).

Para Costa (2002, p. 137-139), o desrespeito aos princípios da Administração Pública agride muito mais a ordem jurídica do que o puro desrespeito à norma, pois fere a dignidade da função pública. Por meio da repressão aos atos que atentam contra princípios, busca-se promover o aperfeiçoamento e a regularidade da prestação do serviço público à coletividade.

“A ofensa ao princípio, ténue ou grave, sujeita o ato contaminado à anulação administrativa ou judicial, e pode conduzir ao sancionamento específico da improbidade administrativa, havendo ou não prejuízo patrimonial do erário.” (TERÇAROLLI, 2002, p. 29).

O agente administrativo deve exercer a função pública com respeito aos valores da lealdade, imparcialidade, honestidade e a probidade, respeitando os preceitos éticos, sem buscar vantagens indevidas por meio da administração, tampouco cometer abuso de poder ou facilitar interesses de seus familiares e amigos, bem como deve se abster de atingir os desafetos. (TERÇAROLLI, 2002, p. 28).

4.4 ASSÉDIO MORAL QUE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Analisando-se as jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça, é possível perceber o reconhecimento do assédio moral no serviço público como um ato de improbidade administrativa violador do princípio da moralidade pública e,

portanto, passível de enquadramento no artigo 11 da lei nº 8.429/92, conforme se observa no seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. NOTIFICAÇÃO. DEFESA PRÉVIA. DISPENSA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. ACÓRDÃO PROFERIDO COM BASE EM VASTO EXAME DE MATERIAL PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. HIPÓTESE QUE ADMITE CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA. PENALIDADES APLICADAS. CORRETO JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE. NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO PELA ALÍNEA "C".

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público contra Secretário de Segurança e Guarda Municipal de Bragança Paulista, com amparo no art. 11 da LIA, sob o fundamento de que os ora recorrentes agiram em desvio de função mediante perseguição de subordinados por razões políticas e morais. O MP pediu indenização de duas vítimas a título de danos morais e, em relação aos recorrentes, a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos; o pagamento de multa civil no valor de 100 vezes a remuneração percebida à época; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais, creditícios ou benefícios de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários por 3 anos.

2. A sentença julgou o feito parcialmente procedente, amparando-se em elementos probatórios, para suspender os direitos políticos dos recorrentes por 4 anos e condená-los ao pagamento de multa civil de 10 vezes o valor da remuneração. O acórdão negou provimento à apelação dos recorrentes e manteve a sentença.

3. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública com o intuito de combater a prática da improbidade administrativa. Condutas ímprobadas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, não havendo incompatibilidade, mas perfeita harmonia, entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados os requisitos específicos desta última. Precedentes do STJ.

[...]

6. Ao buscar conferir efetiva proteção aos valores éticos e morais da Administração Pública, a Lei 8.429/1992 reprovava o agente desonesto, que age com má-fé, e o que deixa de agir de forma diligente no desempenho da função para a qual foi investido. A conduta amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade (patrimônio público imaterial). No caso dos autos, a condenação é legitimada com mais razão pela ratificação do elemento subjetivo (dolo não apenas genérico).

[...]

10. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (STJ, Recurso Especial nº 1.233.629 - SP -2011/0012537-6- Relator: Min. Herman Benjamin, DF, 14/09/2011). (grifo nosso).

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de Guarda Municipal e Secretário de Segurança de Bragança Paulista, que assediaram suas subordinadas. Segundo relatado, o secretário convidou uma servidora para que fosse até sua chácara fazer faxina de mini saia

para limpar a parte superior dos móveis, convite este que foi realizado pelo segundo réu, verdadeiro aliado do primeiro acusado, sendo que proferiu ameaças de desemprego e colocação da servidora em turnos e locais desagradáveis, a título de punição.

Observa-se ter o servidor público da Guarda Municipal utilizado de seu cargo dentro da Administração Pública para assediar sua subordinada, a pedidos do Secretário de Segurança, convidando-a para ir até a propriedade particular de seu aliado, desviando-se totalmente da finalidade pública, de modo a desrespeitar, em absoluto, o princípio da moralidade pública, praticando a conduta descrita no artigo 11 da lei nº 8.429/1992.

Importante observar que a improbidade administrativa por ato violador dos princípios da administração pública, no caso, a moralidade pública, independe de efetivo prejuízo ao erário, conforme bem destacado no voto em análise, que citou o seguinte julgado: “A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o ato de improbidade por lesão aos princípios administrativos (art. 11 da Lei 8.249/1992), independe de dano ou lesão material ao erário.” (Resp 1192583/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda, julgado em 24/08/2010, DJe 08/09/2010).

Há de se destacar, ainda, alguns julgados de Tribunais de Justiça dos Estados, a começar pela recente decisão prolatada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

I Embargos declaratórios. Inocorrência de omissão, contradição ou obscuridade. Falta dos requisitos legais do artigo 535 do Código de Processo Civil.

II - Embargos infringentes. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Assédio moral. Ocorrência. O assédio moral está vinculado ao abuso ou desvio de poder de autoridade superior ou de empregador para expor o empregado ou servidor em nítida e repetida exposição ao ridículo, objetivando humilhá-lo ou vexá-lo no exercício de suas atribuições funcionais. A exoneração de função de confiança, as remoções para lugares de difícil acesso e o isolamento da funcionária em sala insalubre e degradante, correligionária de grupo político opositor ao do Prefeito, configuram o assédio moral.

III - O agente atentou contra os princípios retores da Administração Pública e em especial violentou a regra matriz da legalidade, moralidade e finalidade. Foi conveniente com os desmandos do alcaide, ora agindo ativamente para cumprir ordens ilegais ora se omitindo quando deveria fiscalizar a prestação de serviços da servidora, sua subordinada.

IV - Embargos rejeitados. (TJSP, Embargos de Declaração nº 9137531-68.2006.8.26.0000, Relator: Guerrieri Rezende, Data de Julgamento: 18/12/2012, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/01/2013)

No caso em análise, cuida-se de embargos declaratórios em embargos

infringentes interpostos em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de ex-prefeito e ex-secretário jurídico e administrativo de determinado município, por terem os acusados perseguido uma servidora pública municipal, assediando-a moralmente, impedindo que exercesse regularmente suas funções por motivação política, contrariando o disposto no artigo 37 da Constituição Federal.

Entendeu o Órgão Ministerial pela ocorrência de ilícito previsto na lei de improbidade administrativa, postulando a condenação dos acusados nas penas do inciso II, do artigo 12, da lei nº 8.429/92, contudo, a sentença foi de improcedência.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo modificou a decisão, reconhecendo a ocorrência da improbidade por maioria de votos, o que ensejou a interposição de embargos infringentes, cujo julgamento confirmou a ocorrência do assédio moral, como verdadeira afronta aos princípios da Administração Pública, em especial o princípio da moralidade, caracterizando, portanto, ato de improbidade administrativa.

A decisão reconheceu terem os réus agido com desvio de finalidade e excesso de poder, sendo que a conduta por eles perpetrada feriu princípios constitucionais, além de causar prejuízos ao erário, diante do pagamento efetuado à servidora, sem que a mesma tivesse exercido efetivamente suas funções, diante da perseguição que sofreu já no primeiro mês do mandato do prefeito acusado.

Por ser correligionária do antigo prefeito, a servidora foi exonerada do cargo de confiança, sendo removida para lugares de difícil acesso, além de ter sido alocada em sala sem as mínimas condições de higiene, situações que configuraram o assédio moral. Dessa forma, foram rejeitados os Embargos Declaratórios, mantendo-se a decisão proferida no julgamento da Apelação Cível e confirmada pelos Embargos Infringentes.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por sua vez, ao julgar o recurso de apelação interposto por professor de ensino público condenado por ato de improbidade administrativa por ofensa ao princípio da moralidade administrativa, assim decidiu:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PRESCRIÇÃO INEXISTENTE - REITERAÇÃO DE ATOS, ENTRE ELES, UM EM 2005 - DEMANDA AJUIZADA NO MESMO ANO - PROFESSOR DA REDE DE ENSINO PÚBLICO - ASSÉDIO A ALUNAS - PROVA TESTEMUNHAL CONTUNDENTE - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INTELIGÊNCIA DO ART. 37, CAPUT, DA CRFB - RECURSO DESPROVIDO. 'Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.' (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 959). (TJSC, Apelação Cível n. 2008.070961-4, de Ituporanga, rel. Des. José Volpato de Souza, j. 28-10-2010)

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face de professor da rede estadual de ensino, em que são noticiados atos de assédio moral, bem como de assédio sexual perpetrados pelo servidor em face de suas alunas. Segundo relatado no corpo do Acórdão em epígrafe, o professor apresentava propostas de cunho sexual às alunas, em troca de boas notas, ou, em caso, de recusa, proferia ameaças de atribuir notas ruins às estudantes. Assim, requereu o *Parquet* estadual a condenação do professor nas sanções previstas no inciso III, do artigo 12, da lei nº 8.429/92, em razão de ter sua conduta violado princípios da Administração Pública, em especial, o princípio da moralidade.

Em sentença, restou o acusado condenado à perda função pública de professor, razão pela qual, recorreu. Ocorre que, analisando o depoimento das alunas assediadas, o Tribunal de Justiça reconheceu a ocorrência do assédio, mantendo a condenação do acusado.

Entendeu o Relator ter a conduta do professor ferido o que dispõe a lei, pois na função de educador, deveria zelar pelos bons costumes, de forma que o assédio cometido configura ato de improbidade administrativa por ofensa ao princípio da moralidade.

Portanto, percebe-se a preocupação em se punir condutas que ultrapassam os limites da boa administração, ferindo princípios constitucionais, situação que pode vir ou não a causar dano material, mas que sem dúvidas causa um prejuízo à Administração.

4.5 INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO

Inicialmente, importante analisar o conceito de responsabilidade civil do

Estado, a fim de compreender em quais situações estará obrigado a reparar os danos provocados a terceiros por atos de agentes públicos.

Gasparini (2012, p. 1123) conceitua a responsabilidade civil do Estado como a obrigação atribuída ao Estado de recompor os danos sofridos por terceiros em razão de conduta unilateral, comissiva ou não, legítima ou ilegítima, material ou jurídica por ele perpetrada ou a ele imputada.

O dano provocado em face de terceiro decorre de comportamentos do Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo do Estado, que é pessoa jurídica, a responsabilidade de reparar, estando incorreto, portanto, falar-se em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica, não sendo titular de direitos nem de obrigações. (DI PIETRO, 2012, p. 697).

“A capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam no exercício de parcela de atribuições estatais. E a responsabilidade é sempre civil, ou seja, de ordem pecuniária.” (DI PIETRO, 2012, p. 697).

Bruno (2005, p. 405), ainda destaca que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público também respondem objetivamente pelos danos causados a terceiros. Assim:

O que se deve ter em mente, na realidade, é a natureza do serviço por ela prestado. Se o serviço é de natureza pública, competindo ao Estado a sua prestação, mas a delega a um particular – por meio de concessão ou permissão para que o realize, aquele que o presta será objetivamente responsável pelos atos de seus agentes. (BRUNO, 2005, p. 406).

Obviamente, pondera Gasparini (2012, p. 1129), a responsabilidade civil do Estado tem limites, ou seja, nem sempre haverá o dever de indenizar. Somente terá de recompor os prejuízos quando houver comportamento danoso de seus agentes e ausência de concorrência da vítima, embora ainda se possa constatar que houve colaboração parcial do Estado para a ocorrência do dano, devendo ser analisada a proporção da colaboração de cada um, vítima e Estado. Também não há que se falar em responsabilidade do Estado por ato de terceiro, tampouco por ato da natureza, como um vendaval, exceto se agiu culposamente, facilitando a ocorrência do dano.

Recentemente, ganha projeção e torna-se majoritária a corrente defensora

da denominada *teoria do risco*, em que, apesar de a atividade estatal atender expressamente a mandamentos legais, e ter por finalidade o atendimento ao interesse comum, pode provocar danos por meio de condutas, ações ou mesmo omissões. (BRUNO, 2005, p. 403).

O atual ordenamento jurídico adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Poder Público, na modalidade risco administrativo, atenuando a responsabilidade do Estado, bastando a comprovação da existência de uma excludente de responsabilidade para afastá-la, deixando de imperar a teoria do risco integral. (BRUNO, 2005, p. 404).

“Os abusos, arbitrariedades, agressões e mesmo ações recobertas de legalidade que venham a causar danos aos cidadão, tanto materiais como morais, a partir do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, são indenizáveis [...]”. (BRUNO, 2005, p. 407).

A indenização por dano moral encontra amparo na Constituição Federal, que dispõe em seu artigo 5º, incisos V e X, respectivamente, que:

É assegurado o direito de resposta proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem.
São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Quando o assédio moral é cometido dentro da repartição pública, a vítima poderá requerer indenização por danos morais da entidade pública à qual o assediador está vinculado, é a responsabilidade do poder público pelos atos ilícitos cometidos por seus agentes em razão da função por eles desempenhada.

Justen Filho (2008, p. 967) ainda assinala ser dever do Estado promover espontaneamente a liquidação do dano provocado por seus agentes. Configurados os pressupostos da responsabilidade civil, estará o Estado cometendo segunda infração caso submeta o terceiro lesado a uma ação judicial de ressarcimento, sendo que a primeira infração ocorre ao oportunizar a ocorrência do dano.

“Quando os atos de imoralidade causarem como regra, prejuízo ao erário, deve-se aplicar a lei de improbidade administrativa, que estabelece as hipóteses e as sanções aplicáveis aos agentes públicos bem como a terceiros [...]”. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 24).

Sobre o assédio moral perpetrado por agentes públicos municipais em face de outro servidor, entendeu o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

ser devida a indenização por danos morais ao servidor assediado, que deverá ser paga pelo Município, em razão da responsabilidade do ente público perante os atos praticados por seus agentes:

APELAÇÕES. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR ASSÉDIO MORAL. CONSTRANGIMENTO COMPROVADO. VALOR DA INDENIZAÇÃO MANTIDO. INCIDÊNCIA DE JUROS DE MORA A CONTAR DO ARBITRAMENTO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. RECURSOS DESPROVIDOS. I. Responde o Município, via indenização, pela conduta ilícita de agentes seus, causadora de assédio moral a colega servidor. E os contornos dessa responsabilidade regulam-se pelo modelo ressarcitório lastreado pela noção de culpa lato sensu (responsabilidade civil subjetiva) [...]. (TJSC, Apelação Cível n. 2008.022387-7, de Turvo, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 11-10-2011) (grifo nosso).

Dessa forma, restou evidenciado o prejuízo sofrido pelo erário público do Município de Turvo/SC, ao ter que indenizar o servidor público que sofreu assédio de outros servidores.

Desse modo, um chefe de gabinete que comete assédio contra um funcionário de serviços gerais, por exemplo, deve responder pelo ato que praticar. É evidente que a responsabilidade será sempre da administração pública, pois responde por lesões morais o órgão que não coibir atos de assédio moral contra qualquer um de seus agentes. (LOPES, 2009).

E o Tribunal de Justiça do Paraná, ao analisar o pedido de indenização por danos morais de servidora pública diante de conduta assediadora perpetrada pelo prefeito municipal, assim decidiu:

AÇÃO DE REPARAÇÃO POR DANO MORAL. MUNICÍPIO. SERVIDORA. ASSÉDIO MORAL. AGRAVO RETIDO DA PARTE AUTORA. NÃO CONHECIMENTO. RECURSO DO MUNICÍPIO. DANO MORAL. OCORRÊNCIA. TRANSFERÊNCIAS NÃO MOTIVADAS. PERSEGUIÇÃO POLÍTICA. PODER DISCRICIONÁRIO. LIMITAÇÃO. INDENIZAÇÃO. QUANTUM. REDUÇÃO. RECURSO ADESIVO. ELEVÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. EXAME PREJUDICADO. REEXAME NECESSÁRIO. JUROS DE MORA. INCIDÊNCIA DESDE A PRIMEIRA TRANSFERÊNCIA DE LOCAL DE SERVIÇO TIDA COMO IRREGULAR. SÚMULA 54 DO STJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. REVISÃO. FIXAÇÃO EM VALOR CERTO. RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO ADESIVO PREJUDICADO. SENTENÇA REVISTA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. (TJPR, Apelação Cível e Reexame Necessário nº 593394-6, de Umuarama, rel. Des: Sérgio Roberto Nóbrega Rolanski, j. 19-01-2010)

No caso, apesar de reduzido o *quantum* indenizatório devido pelo

Município, restou evidenciado o prejuízo suportado pelo erário público ao arcar com a compensação pelo abalo moral sofrido pela servidora por atos do chefe do Executivo.

No mesmo norte é o seguinte julgado:

APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MORAIS. SERVIDOR PÚBLICO QUE MERECE REPARAÇÃO POR TER SUA DIGNIDADE AVILTADA DECORRENTE DE ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO, COM CONSEQUENTE DANO PSÍQUICO E À IMAGEM POR MOTIVO DE RETALIAÇÃO POLÍTICA.

[...]

A AÇÃO INDENIZATÓRIA VOLTA-SE CONTRA A PESSOA FÍSICA DO PREFEITO MUNICIPAL E CONTRA A COMUNA DE NOVO ITACOLOMI. NA ESPÉCIE, A PESSOA FÍSICA DE M. A. É LEGÍTIMA PARA OCUPAR O PÓLO PASSIVO DA AÇÃO, POIS FOI O RESPONSÁVEL PELOS DANOS MORAIS CAUSADOS AO RECORRIDO AO EMANAR ATOS NA CONDIÇÃO DE CHEFE DA MUNICIPALIDADE OBJETIVANDO FINALIDADE DIVERSA DO ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO. O CHEFE DO PODER EXECUTIVO AGIU EM ATENÇÃO AOS SEUS INTERESSES PESSOAIS, EM VISÍVEL AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE, CAUSANDO ABALO MORAL AO APELADO. APENAS SUBSIDIARIAMENTE CABERÁ AO MUNICÍPIO O DEVER DE REPARAR O DANO MORAL, POR SÊ-LO EMPREGADOR DO RECORRIDO.

[...]

A DECISÃO RECORRIDA REFLETE A LIVRE CONVICÇÃO DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU QUANTO À APRECIÇÃO DAS PROVAS POR MEIO DA PERSUASÃO RACIONAL OU DO LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO. O DANO MORAL MERECE SER REPARADO EM ATENÇÃO AOS CRITÉRIOS FIXADOS NA SENTENÇA QUE ATENDEU À RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. O VALOR FIXADO DEVE SER MANTIDO SOB PENA DE TORNAR A INDENIZAÇÃO INEXPRESSIVA, ÍNFIMA E SEM O CARÁTER DE INIBIÇÃO DE REINCIDÊNCIA, FATO QUE PODE CONSTITUIR VERDADEIRO PRÊMIO PELA CONDUTA ILÍCITA PRATICADA. APELOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS. DECISÃO MANTIDA EM SUA INTEGRALIDADE POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. (TJPR, Apelação Cível n. 488666-2, de Apucarana, rel. Desa. Maria Aparecida Blanco de Lima, j. 04-08-2009)

Em que pese ter a decisão fixado a responsabilidade subsidiária do Município pelo pagamento de indenização por danos morais ao agente público que sofreu assédio no ambiente de trabalho (repartição pública), é evidente a iminência de dano ao erário público, eis que em caso de insolvência do prefeito, deverá o Estado arcar com o prejuízo.

Evidentemente que não se desconhece ser devida a ação de regresso pelo órgão estatal em face do agente público que provoca danos a terceiros, resultando no pagamento de indenização por parte do Estado.

É o que ensina Justen Filho (2008, p. 968):

“[...] se o particular promover a ação para a responsabilização apenas do Estado, caberá a este o dever-poder de promover a ação regressiva contra o agente estatal cuja conduta gerou a condenação.”

Entretanto, determinadas situações, como as previstas nas jurisprudências citadas, diante de sua gravidade, autorizam a busca do ressarcimento por meio da ação civil pública por improbidade administrativa, enquadrando-se no artigo 10, da lei nº 8.429/92, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa causadores de prejuízo ao erário.

4.6 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ação civil pública destina-se à responsabilização do agente público por danos morais ou patrimoniais que tenha causado. Portanto, a indenização buscada poderá recompor tanto os danos emergentes e lucros cessantes como os danos de cunho imaterial que o agente houver causado à honra de determinada pessoa. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 935).

Trata-se do mais importante instrumento processual de tutela de interesses transindividuais, achando-se disciplinada pela Lei n. 7.347/85. Constitui também meio processual de controle da Administração Pública, porquanto objetiva impedir ou reprimir danos a qualquer interesse difuso, coletivo ou a interesses individuais homogêneos. (ROSA, 2005, p. 229).

O artigo 129, inciso III, da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a promoção do Inquérito Civil Público e da Ação Civil Pública. (ROSA, 2005, p. 229).

Di Pietro (2012, p. 904) afirma que as normas da lei da ação civil pública são aplicáveis aos casos de improbidade administrativa no que não contrariarem a lei nº 8.429/92.

4.7 DAS SANÇÕES POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A lei nº 8.429/92 regula as sanções para os atos de improbidade administrativa em seu artigo 12:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas

isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de 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 dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de 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 cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de 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 três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Bertoncini (2007, p. 237), ainda destaca a previsão das sanções por ato de improbidade administrativa no artigo 37, §4º, da Constituição Federal, que elenca a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Para este autor, houve equívoco por parte do constituinte ao arrolar a indisponibilidade de bens, por se tratar de medida cautelar e não de sanção propriamente dita.

Em que pese ter a lei de improbidade administrativa previsto sanções não elencadas na Constituição Federal, não há que se falar em inconstitucionalidade, pois a Carta Magna autorizou o legislador infraconstitucional a fixar as condutas ímprobas e prever as sanções devidas. (BERTONCINI, 2007, p. 238).

Fazzio Júnior (2003, p. 182), destaca que as sanções podem ser aplicadas mesmo que não ocorra efetivo dano, mas se houver, será considerado sua extensão para efeitos de fixação das sanções.

Afirma, ainda, que prescreve em cinco anos o prazo para aplicação das sanções por improbidade administrativa, com exceção das ações de ressarcimento de danos causados ao erário, que são imprescritíveis. (FAZZIO JÚNIOR, 2003, p. 189-190).

Ao analisar a natureza das sanções por ato de improbidade

administrativa, Bertoncini (2007, p. 239) destaca:

Com efeito, não é possível afirmar que uma dada sanção é estritamente civil, administrativa ou política, e aplicável somente por meio do respectivo processo de natureza civil, administrativa ou política. Há, no interior do sistema, uma intensa comunicação entre as esferas de responsabilidade, o que se percebe por simples cotejo entre os diplomas que cuidam dessas espécies de responsabilização, sendo, por isso, fundamental a análise do regime jurídico a que se subordina a sanção, para se poder afirmar tratar-se de tal ou qual modalidade de responsabilidade. Entretanto, está claro que a Lei 8.429/92, por determinação constitucional, não prevê sanções penais, estabelecendo um regime especial de responsabilidade.

Para Anibal Júnior (2007), a ação de improbidade administrativa apresenta natureza civil, por três aspectos: tem cunho patrimonialista, em razão da condenação do responsável ao pagamento de uma indenização correspondente ao prejuízo por ele causado ao patrimônio público; a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, §4º, aborda as penalidades aos atos de improbidade, “sem prejuízo da ação penal cabível” e por já ser comum se ouvir falar no termo ação civil pública de improbidade administrativa.

Fazzio Júnior (2003, p. 178) complementa que as sanções da lei nº 8.429/92 não impedem que outras de naturezas diversas sejam aplicadas, tendo em vista que podem ser concomitantes.

Esse também é o entendimento de Di Pietro (2012, p. 902, grifo nosso):

O ato de improbidade administrativa afeta ou pode afetar valores de natureza diversa. Com efeito, o ato de improbidade afeta, em grande parte, o patrimônio público econômico-financeiro; **afeta o patrimônio público moral; afeta o interesse de toda a coletividade em que a honestidade e a moralidade prevaleçam no trato da coisa pública;** afeta a disciplina interna da Administração Pública.

Diante do estudo doutrinário realizado, conclui-se que os atos de improbidade administrativa, ou seja, os atos que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, poderão gerar consequências nas esferas da responsabilidade civil e criminal, por serem independentes umas das outras.

5 CONCLUSÃO

Ao longo desta pesquisa, destacou-se a gravidade do cometimento do assédio moral em qualquer ambiente de trabalho. Contudo, quando tal violência ocorre em uma repartição pública, evidentemente a situação se agrava.

Isso porque, sendo o assédio moral um ato que atinge a integridade psíquica da vítima, ferindo a sua dignidade, logicamente distoa dos objetivos da Administração Pública, a qual está voltada para o alcance dos interesses públicos.

Dessa forma, torna-se cada vez mais necessário perseguir os agentes que praticam tal conduta, visando reprimir essa violência, que configura verdadeiro abuso de poder do agressor.

O serviço público tem uma finalidade que lhe é própria: alcançar o interesse público e, assim, toda e qualquer conduta que disso se afaste, está em dissonância com as normas do direito administrativo.

A conduta do agente público, que é aquele que representa o Estado perante à sociedade, deve estar pautada na moral, na ética e nos bons costumes. Tanto é assim que a Constituição da República Federativa do Brasil previu, em seu artigo 37, *caput*, um rol de princípios que visam nortear o agir do administrador público: princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No presente trabalho, reiterou-se a importância do respeito a todos os princípios da Administração Pública pelos agentes públicos, conferindo-se especial atenção ao princípio da moralidade, por ser basilar da boa Administração.

Nesse aspecto, observa-se que o assédio moral cometido na Administração Pública fere à moralidade administrativa. Isso porque se espera do agente público uma conduta exemplar perante os administrados, não sendo possível admitir atitudes que acabam muitas vezes ferindo a dignidade da pessoa humana.

É evidente que o desrespeito com outros servidores, seja de forma a discriminá-lo perante os demais ou exigir deles atividade incompatível com sua função, são atos imorais, que causam humilhação e intimidação do agente assediado.

Da mesma forma que não há como se admitir o assédio moral cometido por agente público em face de qualquer administrado, pois sendo um representante

do poder público, somente pode agir visando ao interesse público, sem deixar que motivações pessoais gerenciem seus atos.

Assim, preferências ou rivalidades devem ser deixadas de lado quando do exercício da função pública, pois não pode o administrador, aproveitando-se das vantagens e facilidades atinentes ao cargo público, buscar satisfazer interesses pessoais.

Diante disso, sendo o assédio moral cometido no serviço público ato atentador à moralidade, enquadra-se perfeitamente no artigo 11 da lei nº 8.429/92, que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa que atentam contra princípios da Administração Pública.

Corroborando com tal assertiva, foram encontrados alguns julgados nos tribunais brasileiros reconhecendo a improbidade administrativa em decorrência de assédio moral cometido na Administração Pública. Com isso, restou identificado o desvio de finalidade dos agentes públicos que, utilizando-se da função que exerciam, assediavam outros servidores, bem como administrados, em razão de motivações pessoais.

De outro norte, abordou-se na presente pesquisa, os principais aspectos da Administração Pública, suas características e estruturação, de forma que foi possível verificar a responsabilidade objetiva do Estado perante danos causados a terceiros por atos praticados por seus agentes.

Somando-se tal fato ao estudo apresentado sobre a lei n. 8.429/92, em que restaram elucidados os atos que configuram improbidade administrativa, é possível afirmar que as indenizações por danos morais pagas pelo ente público às vítimas do assédio moral, configuram um prejuízo ao erário público.

Evidentemente que não se desconhece sobre o direito de regresso do Estado em face dos agentes causadores de danos, contudo, em caso de impossibilidade de se recuperar o gasto suportado pelo ente público, há que se reconhecer a configuração de outra modalidade de ato de improbidade administrativa, passível de enquadramento o artigo 10 de referida lei, o qual dispõe sobre os atos causadores de prejuízo ao erário.

Diante de todo o exposto, não pairam dúvidas sobre a possibilidade de se reconhecer o assédio moral como um ato ímprobo, pois além de violar o princípio da moralidade pública, que é um dos princípios da Administração Pública, ainda poderá acarretar prejuízo ao erário, pois dependendo do nível do assédio, resultará em

efetivo abalo moral da vítima, que poderá requerer a reparação pela mácula de sua integridade psíquica, postulando a devida indenização ao órgão público responsável pelo agente assediador.

Cumpra ressaltar, ainda, estar o agente assediador sujeito à severas sanções, como a perda do cargo público e dos direitos políticos, evidenciando a gravidade dessa violência psíquica.

Contudo, as sanções civis não impedem que outras também sejam aplicadas ao agente, por serem independentes umas das outras. Assim, em que pese possuir a ação civil pública, que visa apurar os atos de improbidade administrativa, caráter civil, tal circunstância não impede a responsabilização do agente em outras áreas, a exemplo da esfera penal.

Por fim, esclarece-se que o presente trabalho não teve como objetivo exaurir todo conteúdo relativo à possibilidade de enquadramento do assédio moral no serviço público como um ato de improbidade administrativa, até mesmo por serem evidentes as limitações encontradas, em razão do pequeno número de julgados existentes sobre o assunto e do singelo número de doutrinadores que se aventuraram na pesquisa.

Entretanto, é de se reconhecer a importância que o presente tema apresenta para a sociedade como um todo, que espera dos agentes públicos uma conduta exemplar, capaz de satisfazer ao interesse público e, em especial, respeitar a maior riqueza que cada administrado guarda consigo: a sua dignidade!

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de; CASTRO, Marcelo de Melo; MESQUITA, Daniel Augusto. **Direito administrativo**. São Paulo: Método, 2011. 3 v.

ANIBAL JUNIOR, Vanderlei; FONSECA, Sergio Roxo da. Natureza penal da sanção por improbidade administrativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1287, 9 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9372>>. Acesso em: 27 maio 2013.

ANJOS, Luís Henrique Martins dos; ANJOS, Walter Jone dos. **Manual de direito administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

ARAÚJO, Edmir Netto de; TELLES, Antonio A. QUEIROZ. **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao prof. J. Cretella Junior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela lei de improbidade**. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2005.

BARBOZA, Jovi Vieira. **Dano moral: o problema do *quantum debeatur* nas indenizações por dano moral**. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2007.

BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa: 15 anos da lei 8.429/92**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BITTENCOURT, Valnez. **Assédio moral**. 06 julho 2010. Disponível em <http://www.rvc.adv.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26:assedio-moral&catid=4:artigos&Itemid=63>. Acesso em: 01 nov. 2012.

BOND, Maria Thereza. **Práticas profissionais na gestão pública**. Curitiba: Ibpex, 2007.

BRAGA, Pedro. **Ética, direito e administração pública**. Brasília: Editora do Senado Federal, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei 8.429, de 02 de Junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 04 nov. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.233.629 - SP (2011/0012537-6). Relator: Min. Herman Benjamin, DF, 14 setembro de 2011. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201100125376&dt_publicacao=14/09/2011>. Acesso em: 04 nov. 2012.

_____. Unaslaf. Associação Nacional dos Servidores da Extinta Secretaria da Receita Previdenciária. **Abuso de poder e assédio moral, saiba um pouco mais o que é isso e veja se você não está sendo mais uma vítima.** Disponível em: <<http://www.unaslaf.org.br/si/site/0042?idioma=portugues>>. Acesso em: 28.04.2013.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito administrativo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual de prevenção e combate ao assédio moral na administração pública.** Disponível em: <<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt7.pdf>> Acesso em 16 mar. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: direito, moral e religião no mundo moderno.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa.** 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FELIPPE, Maria Inês. **Assédio moral.** Disponível em: <<http://www.mariainesfelipe.com.br/artigos/artigos.asp?registro=65>>. Acesso em: 28.04.2013.

FERREIRA, Hadassa Dolores Bonilha. **Assédio moral nas relações de trabalho.** 1. ed. Campinas: Russell, 2004.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 12. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

FRANCA, Inácia. **O assédio moral no âmbito da administração pública.** 20 maio 2008. Disponível em <http://www.correioforense.com.br/coluna/idcoluna/422/titulo/o_assedio_moral_no_ambito_da_administracao_publica.html>. Acesso em 02 nov. 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HIRIGOYEN, Marie France. **Assédio moral: A violência perversa no cotidiano.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

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

JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Atos de improbidade administrativa.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. **Probidade administrativa.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

LOPES, Paulo Roberto Martinez. **O assédio moral na administração pública.** 25 março 2009. Disponível em <<http://protogenescontraacorrupcao.ning.com/profiles/blogs/o-assedio-moral-na>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional.** São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à lei de improbidade administrativa.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 38. ed. Malheiros, 2012.

MENEZES, Fabrício. **Assédio moral: sujeitos, danos à saúde e legislação.** 15 agosto 2007. Disponível em: <<http://psicologiaetrabalho.blogspot.com.br/2007/08/assdio-moral-sujeitos-danos-sade-e.html>>. Acesso em : 25 mar. 2013.

MOLON, Rodrigo Cristiano. Assédio moral no ambiente do trabalho e a responsabilidade civil: empregado e empregador. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 568, 26 jan. 2005 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6173>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho.** 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NASCIMENTO, Sônia Mascaro. **Assédio moral.** São Paulo: Saraiva, 2009.

NORA, Jamille Voltolini Dala. **Assédio moral: uma afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana.** 16 agosto 2010. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4541>. Acesso em: 16 mar. 2013.

NOHARA, Irene Patrícia. **O motivo no ato administrativo.** São Paulo: Atlas, 2004.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Noções conceituais sobre o assédio moral na relação de emprego. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1149, 24 ago. 2006 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8838>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Apelação Cível e Reexame Necessário nº 593394-6, Relator: Des: Sérgio Roberto Nóbrega Rolanski, Umuarama, 19 de janeiro de 2010. Disponível em:

<http://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/publico/pesquisa.do?actionType=visualizar#integra_1904855>. Acesso em: 27 maio 2013.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 488666-2, Relatora: Desa. Maria Aparecida Blanco de Lima, Apucarana, 04 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/1849181/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-488666-2>>. Acesso em: 27 maio 2013.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, 19. v.

SALDANHA, Alexandre. **A diferença e a semelhança entre bullying e mobbing**. 26 out 2011. Disponível em

<<http://alexandresaldanhaadvogadoantibullying.blogspot.com.br/2011/10/diferenca-e-semelhanca-entre-bullying-e.html>>. Acesso em 11 mar. 2013.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração. Diretoria de Saúde do Servidor. **Assédio moral no serviço público: manual de diretrizes e procedimentos**. 1. ed. Florianópolis: Secretaria de Estado da Administração, 2010. Disponível em:

<http://www.portaldoservidor.sc.gov.br/images/stories/Saude%20do%20servidor/sem_titulo-1.pdf>. Acesso em 15 mar. 2013.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação cível nº 2008.022387-7. Relator: Des. João Henrique Blasi. Florianópolis, 11 de outubro de 2011. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/busca.do#resultado_ancora>. Acesso em: 04 nov. 2012.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 2008.070961-4, Relator: Des. José Volpato de Souza, Ituporanga, 28 de outubro de 2010. Disponível em: <http://app.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_ancora>. Acesso em: 27 maio 2013.

SANTOS, Valmira Ferreira. **O assédio moral na relação de emprego e a inexistência de lei específica que o regulamente**. 12 set 2009. Disponível em: <<http://www.datajus.com.br/?q=content/o-ass%C3%A9dio-moral-na-rela%C3%A7%C3%A3o-de-emprego-e-inexist%C3%Aancia-de-lei-espec%C3%ADfica-que-o-regulamente>>. Acesso em 29 mar. 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração nº 9137531-68.2006.8.26.0000. Relator: Des. Guerrieri Rezende, Penápolis, 18 de dezembro de 2012. Disponível em:

<<http://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=6433577&vICaptcha=UHdkM>>. Acesso em: 27 maio 2013.

SILVA, Jorge Luiz de Oliveira. **Ética e assédio moral: uma visão filosófica**. Disponível em <<http://www.sociologia.org.br/tex/pscl82ibes.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

TERÇAROLLI, Carlos Eduardo. **Improbidade administrativa no exercício das funções do Ministério Público**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2004, 3. tir.

VACCHIANO, Inácio. **O assédio moral no serviço público**. Disponível em <http://www.assediomoral.org/IMG/pdf/monografia_assedio_moral_inacio_vacchiano_1_.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2012.

VARGAS, Denise. **Manual de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.