

Assédio Moral na Administração Pública

Emilia Munhoz Gaiva³³⁹

Ementa

PROPOSITURA – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – VEDAÇÃO DA PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DIRETA E INDIRETA – INTERESSE PÚBLICO – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 1. O assédio moral nada mais é do que um gênero da discriminação, devendo ser duramente coibido pelo Estado Democrático de Direito. 2. Iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder do Executivo Estadual. 3. Responsabilidade objetiva do Estado. 4. Direito de regresso em face do agente causador do assédio moral. 5. Assédio moral é falta grave. 6. Necessidade de fixação de sanções disciplinares. 7. Fixação de medidas a serem adotadas pelos órgãos com a finalidade de coibir a prática de assédio moral na administração.

PARECER-PA/2008. 1. Tratam os autos da Proposição n. XXX, que versa sobre a vedação da prática de assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta.

2. Encontram-se os autos instruídos com anteprojeto de lei (fl. 5 e 6), justificativa (fl. 7 e 8) e nota técnica (fl. 9 a 34).

3. Remetidos os autos ao Gabinete Civil seu Secretário solicitou pronunciamento desta Casa acerca da vertente proposição.

É o relatório, segue apreciação do mérito.

4. Primeiramente é de se realizar algumas ponderações acerca da proeminência do tema assédio moral. A Constituição Federal, em seu art. 1º elege como fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana (inciso III) e os valores sociais do trabalho (inciso IV), bem como assegura que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social (art. 193).

5. O texto constitucional valorou sobremaneira a dignidade da pessoa humana, bem como enalteceu o valor social do trabalho e, nesse contexto, consagrou o princípio da não-discriminação, a fim de coibir qualquer distinção, exclusão ou restrição com o objetivo de prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais, seja na esfera política, econômica, social, cultural e civil ou mesmo no ambiente de trabalho (cf. ASSE, 2004: p. 822).

6. Nesse contexto, enquanto conduta repudiada pelo Estado Democrático de Direito encontramos o assédio moral:

Assédio moral é também conhecido como violência moral ou psicoterrorismo no trabalho. Pode-se dizer que não é um fenômeno novo, muito pelo contrário, ele é tão antigo quanto o próprio trabalho. A novidade reside na intensificação da gravidade, amplitude e banalização do fenômeno que hoje é destaque tanto no Brasil quanto no plano internacional. (ASSE, 2004: p.819)

7. O assédio em local de trabalho tem aumentado estatisticamente, ou, pelo menos, tem aumentado seu registro, isso porque procedimentos antes considerados naturais e inevitáveis, dada a atual ordem jurídica são agora reconhecidos como inconvenientes e humilhantes, portanto, inaceitáveis (cf. BRASIL, 2003: p. 27).

8. Assédio moral pode ser entendido como a exposição dos trabalhadores a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas, durante a jornada de trabalho e no exercício das funções profissionais (cf. ASSE, 2004: p. 819).

9. De outra sorte, o assédio moral nada mais é do que um gênero da discriminação, eis que o seu próprio conceito dispõe que a finalidade maior de tais condutas é a exclusão da pessoa do ambiente de trabalho, de modo que se expõe a vítima a situações de desigualdade propositadamente e, o que é mais importante, sem motivo legítimo (cf. NASCIMENTO, 2004: p. 922).

10. Para a OIT – Organização Internacional do Trabalho, identifica-se o assédio

quando a vítima tem razoável motivo para crer que sua recusa resultaria em desvantagem em relação ao acesso ou manutenção do emprego, com reflexos em sua progressão dentro da organização ou ainda que daí resultaria um ambiente de trabalho hostil (BRASIL, 2003: p. 29).

11. É de se observar que a humilhação repetitiva e de longa duração, interfere na vida do assediado de modo direto, comprometendo sua identidade, dignidade e relações afetivas e sociais, ocasionando graves danos à saúde física e mental, que podem evoluir para a incapacidade laborativa, desemprego ou mesmo a morte, sendo que as principais doenças causadas pelo assédio moral são: depressão, hipertensão, dores generalizadas pelo corpo, tensão no pescoço, gastrite e distúrbios do sono (cf. ASSE, 2004: p. 820).

12. De todo o exposto, salta aos olhos o interesse e relevância na adoção de medidas tendentes a coibir todas as condutas que possam ser interpretadas como assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta, vez se tratar também de ambiente de trabalho suscetível à prática de assédio moral.

13. Volvendo os olhos para a preambular de competência, é de se destacar que o cerne do presente expediente junte-se a matéria de interesse privativo do Estado de Goiás, enquanto ente federado, vez que recai sobre a vedação de conduta no âmbito da administração pública estadual, bem como a fixação de procedimentos a serem adotados pelos servidores estaduais (art. 20 da Constituição Estadual de Goiás). feita, sob o ponto de vista da legitimidade para a edição do ato normativo em comento não se afigura nenhum óbice.

14. Superadas as questões preliminares de competência

e interesse público para a edição do normativo em comento, passemos à análise da minuta de f. 5 e 6.

15. O art. 1º do anteprojeto apresentado declara, em seu *caput*, a proibição de assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta, sendo que seu parágrafo único fixa o alcance da expressão assédio moral para os fins dessa lei:

Art. 1º - Fica proibida a prática de assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta.

Parágrafo único. Para os fins dessa lei, entende-se como assédio moral a exposição de servidor público a situações de constrangimento, humilhação, desqualificação e degradação de sua dignidade, desde que caracterizadas por repetição sistemática, intencionalidade, direcionalidade, temporalidade e degradação deliberada de suas condições de trabalho.

16. Destaco que a presente definição encontra-se consentânea com a escola sueca do professor Leymann que, do estudo de inúmeros casos de pacientes em tratamento por problemas psicológicos em razão das dificuldades nas relações pessoais no local de trabalho, elaborou o conceito do *mobbing*,³⁴⁰ teorizando o assédio moral e obtendo o reconhecimento da comunidade internacional (cf. NASCIMENTO, 2004: p. 927).

17. Assim é que a conformação do assédio moral perpassa pela verificação dos seguintes elementos:

(a) natureza psicológica: o assédio moral pode concretizar-se de diversas formas, sendo que o elemento comum, além da finalidade de exclusão, é a modalidade da conduta, a qual sempre se verifica agressiva e vexatória, capaz de constranger a vítima, trazendo nela sentimentos de humilhação e inferiorização, afetando essencialmente sua auto-estima.

(b) conduta repetitiva, prolongada ofensiva ou humilhante: em sendo o assédio moral um fenômeno de natureza psicológica, não há de ser um ato esporádico capaz de trazer lesões psíquicas a vítima. Assim, o arco

340 Expressão que denomina o assédio moral, tal como bullying, harcèlement moral, manipulação perversa, ou ainda, terrorismo psicológico.

temporal deve ser suficientemente longo para que cause um impacto real e de verdadeira perseguição pelo assediador.

(c) finalidade: o assédio moral ocorrido dentro do ambiente de trabalho, doutrinariamente considerado, configura-se pela deliberada degradação das condições de trabalho, com o objetivo principal de exclusão da vítima, seja pela pressão deliberada para exonerar-se ou demitir-se, para que se aposente precocemente ou ainda obtenha licença para tratamento de saúde, bem como pela construção de um clima de constrangimento para que a vítima, por si mesma, julgue estar prejudicando o órgão ou o próprio ambiente de trabalho, pedindo para ausentar-se ou para sair definitivamente (cf. NASCIMENTO, 2004: p. 924 e 925).

(d) necessidade do dano psíquico-emocional: o assédio moral configura uma situação de violação grave em que a vítima experimenta uma experiência subjetiva que causa prejuízos práticos e emocionais, eis que mina sua saúde física e mental e corrói sua auto-estima (cf. ASSE: 2004, p. 824).

18. Na seqüência, o art. 2º prevê a responsabilidade objetiva do Estado nos casos de assédio moral contra seus servidores, ressalvada a ação de regresso contra seu causador.

19. Primeiramente, verifica-se que a adoção da expressão “servidor” parece não ser consentânea com o alcance pretendido pela norma. Isso porque, na sua acepção jurídica, tal designação compreende aquela gama de pessoas físicas que se ligam, sob um regime de dependência, à Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional pública, mediante uma relação de trabalho de natureza profissional e perene para lhe prestar serviços. Vale dizer, a expressão designa os que prestam serviço sob o regime estatutário ou celetista e abarca tanto os que se ligam às entidades públicas como os que se vinculam às entidades privadas criadas pelo Poder Público, estando excluídos os agentes políticos (cf. GASPARINI, 1995: p. 116), por exemplo. Nesse contexto, a fim de compreender os agentes políticos da Administração Pública Estadual, é de se alterar a redação do art. 3º a fim de substituir a expressão “servidores” por “agentes públicos”, dado o caráter mais abrangente desta última.

20. A prática do assédio moral resultará numa obrigação de reparar os danos materiais e morais causados pelo ato discriminatório

violador de um direito personalíssimo.³⁴¹ De fato, são invioláveis, enquanto bens tutelados juridicamente, a honra, imagem, intimidade e dignidade da pessoa, daí porque a violação a qualquer desses bens jurídicos importa indenização pelos danos dela decorrentes.³⁴²

21. No caso da Administração Pública é preciso considerar que o art. 37, § 6º da CF dispõe que o Estado é civilmente responsável pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, venham a causar a terceiros.

22. Aqui vale lembrar que a relação entre a vontade e a ação do Estado e de seus agentes é uma relação de imputação direta dos atos dos agentes ao Estado, de forma que o que o agente faça na qualidade funcional é o que o Estado fez. Portanto, na hipótese de prática de assédio moral no âmbito da administração pública estadual por qualquer agente público, tal conduta será havida pelo Estado como pertinente a si próprio (cf. MELLO, 2001: p. 850).

23. Além disso, acarretam responsabilidade do Estado não só os danos produzidos no próprio exercício da atividade pública do agente, mas também aqueles que só puderam ser produzidos graças ao fato de o agente prevalecer-se da condição de agente público (cf. MELLO, 2001: p. 851).

24. De conseguinte, para configurar-se a aludida responsabilidade, bastam três pressupostos, quais sejam, a ocorrência do fato administrativo, assim entendido como qualquer forma de conduta; o dano experimentado pela vítima, seja ele patrimonial ou moral; e, por fim, o nexó causal entre o fato administrativo e o dano (cf. CARVALHO FILHO, 2006: p. 458).

25. A parte final da redação do art. 2º sugerido faz menção à relação jurídica pertinente ao direito de regresso, dela fazendo parte o Estado e seu agente público – o causador do assédio moral. Isso porque no tema da responsabilidade civil do Estado existem duas relações

341 Cite-se, neste sentido, decisões dos Egrégios Tribunais do Trabalho, bem como do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, em que foi estipulada a indenização por dano moral em caso de assédio moral: TRT 15ª Reg. N. 01711-2001-111-15-00-0 RO 20534/2002-RO2; TRT 17ª Reg. Ac. N. 8532/03, Proc. n. 1294.2002.7.17.0.9; TST 1ª T., Ac. 3.879, RR 7.642/86, Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello.

342 TRT 3ª Reg., RO 00317-2003-092-03-00-9 – Ac. 5ª T., 35.5.2004.

jurídicas diversas – uma que liga o lesado ao Estado e outra que vincula o Estado a seu agente. Essa última relação é que consubstancia o direito de regresso do Estado, estando prevista na parte final do art. 37, § 6º da Constituição Federal.

26. Com relação ao dispositivo sob exame, sugiro a substituição da palavra “causador” por “agente público causador”, vez que esta última é mais consentânea com o texto constitucional supracitado.

27. O art. 3º do anteprojeto de f. 5 prevê que a apuração da prática de assédio moral será feita por meio do procedimento administrativo disciplinar:

Art. 3º - Para a apuração do que trata o art. 1º serão utilizados os procedimentos já previstos em lei que regulamenta a infração disciplinar no âmbito do Estado, assegurado a ampla defesa e o contraditório.

28. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Goiás, Lei n. 10.460/1988, com as modificações trazidas pela Lei estadual n. 14.678/2004, em seus artigos 303 a 345, consubstancia o arcabouço normativo vigente que fixa as infrações disciplinares e, ainda, o procedimento a ser adotado para a sua apuração.

29. No entanto, é de se ressaltar que aludido diploma jurídico tem sua aplicabilidade restrita aos ocupantes de cargo de provimento efetivo e em comissão do Estado de Goiás, de modo que, a princípio, sua aplicação aos agentes políticos e empregados públicos configuraria desborde de competência.

30. Assim, a fim de que eventual prática de assédio moral por parte de empregado público ou de agente político possa ser apurada através de processo administrativo disciplinar é preciso que o anteprojeto em questão expressamente preveja que a Lei n. 10.460/1988, apenas no que pertine ao procedimento para a apuração das infrações disciplinares, tenha sua aplicação estendida também àqueles agentes públicos.

31. O art. 4º, por sua vez, estabelece que

Art. 4º - Constitui-se em falta grave a prática de assédio moral no âmbito da administração pública.

32. Da leitura do dispositivo transcrito conclui-se que o mesmo encontra-se incompleto, eis que foi estabelecida uma falta grave sem a fixação da correspondente sanção. Recomendo, destarte, que sua redação seja revista de forma a contemplar, em seu bojo, as sanções disciplinares aplicáveis ao agente de assédio moral, dada a imprescindibilidade de observância do princípio da tipicidade.

33. A título de sugestão, para fins da modificação da redação dos artigos 3º e 4º, transcrevo, respectivamente, excertos da Lei n. 422/2001 do Estado de São Paulo, que veda o assédio moral no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Indireta e Fundações públicas, e da Lei do Estado do Rio de Janeiro n. 3.921/2002, que veda o assédio moral no trabalho, no âmbito dos órgãos, repartições ou entidades da administração centralizada, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, do poder legislativo, executivo ou judiciário do Estado do Rio de Janeiro, inclusive concessionárias e permissionárias de serviços estaduais de utilidade ou interesse público:

Lei n. 422/2001

[...]

Artigo 4º - O assédio moral praticado pelo agente, servidor, empregado ou qualquer pessoa que exerça função de autoridade nos termos desta Lei, é infração grave e sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

1. advertência; suspensão; demissão.

§ 1º - Na aplicação das penalidades serão considerados os danos que dela provierem para o servidor e para o serviço prestado ao usuário pelos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

§ 2º - A advertência será aplicada por escrito nos casos que não justifique imposição de penalidade mais grave. A penalidade de advertência poderá ser convertida em frequência a programa de aprimoramento e comportamento funcional, ficando o servidor obrigado a

dele participar regularmente, permanecendo em serviço.

§ 3º - A suspensão será aplicada em caso de reincidência de faltas punidas com advertência. Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, em montante ou percentual calculado por dia à base dos vencimentos ou remuneração, nos termos das normas específicas de cada órgão da administração direta, indireta e fundacional, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

§ 4º - A demissão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com suspensão.

Artigo 5º - Por provocação da parte ofendida, ou de ofício pela autoridade que tiver conhecimento da prática de assédio moral, será promovida sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

Parágrafo único - Nenhum servidor poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitudes definidas neste artigo ou por tê-las relatado.

Artigo 6º - Fica assegurado ao servidor acusado da prática de assédio moral direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, nos termos das normas específicas de cada órgão da administração ou fundação, sob pena de nulidade (Lei n. 422/2001 do Estado de São Paulo).

Lei n. 3.921/2002

Artigo 4º - O assédio moral no trabalho praticado por agente, que exerça função de autoridade, nos termos desta Lei, é infração grave e sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

1. advertência; suspensão; e/ou demissão;

§ 1º - Na aplicação das penalidades, serão considerados os danos para a Administração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

§ 2º - A advertência será aplicada por escrito, nos casos

em que não se justifique imposição de penalidade mais grave, podendo ser convertida em frequência obrigatória a programa de aprimoramento, e melhoria do comportamento funcional, com infrator o compelido a dele participar regularmente, permanecendo em serviço.

§ 3º - A suspensão será aplicada em caso de reincidência de faltas punidas com advertência.

§ 4º - Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, em montante ou percentual calculado por dia, à base dos vencimentos ou remuneração, nos termos das normas específicas de cada órgão ou entidade, sujeitando o infrator a receber informações, atribuições, tarefas e outras atividades.

§ 5º - A demissão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com suspensão, nos termos regulamentares e mediante processo administrativo próprio.

Artigo 5º - Por provocação da parte ofendida, ou de ofício pela autoridade que tiver conhecimento da prática de assédio moral no trabalho, será promovida sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

Parágrafo único - Nenhum servidor ou funcionário poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitude definidas nesta Lei ou por tê-las relatado.

Artigo 6º - Fica assegurado ao servidor ou funcionário acusado da prática de assédio moral no trabalho o direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, nos termos das normas específicas de cada órgão ou entidade, sob pena de nulidade (Lei Estadual n. 3.921/2001 do Rio de Janeiro).

34. O art. 5º do anteprojeto em apreciação prevê que os representantes legais dos órgãos da administração pública estadual direta e indireta ficam obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir o assédio moral.

35. Acerca de tal dispositivo é preciso ponderar que a

mera previsão ampla e genérica da obrigação de adoção das medidas necessárias carece de qualquer eficácia prática. Assim, sugiro que algumas medidas ou diretrizes sejam de pronto fixadas nesta Lei de forma que o artigo em questão não se transforme em letra morta. Trago novamente à colação parte da Lei Estadual n. 422/2001 de São Paulo a título de ilustração:

Artigo 7º - Os órgãos da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas, na pessoa de seus representantes legais, ficam obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir o assédio moral, conforme definido na presente Lei.

§ 1º - Para os fins de que trata este artigo serão adotadas, dentre outras, as seguintes medidas:

1. o planejamento e a organização do trabalho:

I. levará em consideração a autodeterminação de cada servidor e possibilitará o exercício de sua responsabilidade funcional e profissional; dará a ele possibilidade de variação de atribuições, atividades ou tarefas funcionais; assegurará ao servidor oportunidade de contatos com os superiores hierárquicos e outros servidores, ligando tarefas individuais de trabalho e oferecendo a ele informações sobre exigências do serviço e resultados; garantirá a dignidade do servidor.

2. o trabalho pouco diversificado e repetitivo será evitado, protegendo o servidor no caso de variação de ritmo de trabalho; as condições de trabalho garantirão ao servidor oportunidades de desenvolvimento funcional e profissional no serviço.

Conclusão

Diante do exposto, opino pela relevância e interesse público da edição de lei que coíba o assédio moral no âmbito da administração pública goiana, entretanto, entendo pertinente que o anteprojeto em

foco tenha seus termos adequados às orientações ora perfiladas e passe a contemplar os contornos técnico-jurídicos necessários à regulamentação da matéria.

É o parecer.

Procuradoria Administrativa, em Goiânia, aos 21 de novembro de 2008.

Referências

ASSE, V. M. Um fenômeno chamado psicoterrorismo. Revista LTR, São Paulo, n. 07, ano 68, n. 07, julho de 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Combate à Discriminação no Trabalho*. ília: MTE, Assessoria Internacional, 2003.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Juris, 2006.

GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

NASCIMENTO, S. A. C. M. O assédio moral no ambiente do trabalho. Revista LTR, São Paulo, n. 8, ano 68, agosto de 2004.

Assédio Moral na Administração Pública

Emilia Munhoz Gaiva³³⁹

Ementa

PROPOSITURA – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA – VEDAÇÃO DA PRÁTICA DE ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DIRETA E INDIRETA – INTERESSE PÚBLICO – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. 1. O assédio moral nada mais é do que um gênero da discriminação, devendo ser duramente coibido pelo Estado Democrático de Direito. 2. Iniciativa de lei exclusiva do Chefe do Poder do Executivo Estadual. 3. Responsabilidade objetiva do Estado. 4. Direito de regresso em face do agente causador do assédio moral. 5. Assédio moral é falta grave. 6. Necessidade de fixação de sanções disciplinares. 7. Fixação de medidas a serem adotadas pelos órgãos com a finalidade de coibir a prática de assédio moral na administração.

PARECER-PA/2008. 1. Tratam os autos da Proposição n. XXX, que versa sobre a vedação da prática de assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta.

2. Encontram-se os autos instruídos com anteprojeto de lei (fl. 5 e 6), justificativa (fl. 7 e 8) e nota técnica (fl. 9 a 34).

3. Remetidos os autos ao Gabinete Civil seu Secretário solicitou pronunciamento desta Casa acerca da vertente proposição.

É o relatório, segue apreciação do mérito.

4. Primeiramente é de se realizar algumas ponderações acerca da proeminência do tema assédio moral. A Constituição Federal, em seu art. 1º elege como fundamento do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana (inciso III) e os valores sociais do trabalho (inciso IV), bem como assegura que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social (art. 193).

5. O texto constitucional valorou sobremaneira a dignidade da pessoa humana, bem como enalteceu o valor social do trabalho e, nesse contexto, consagrou o princípio da não-discriminação, a fim de coibir qualquer distinção, exclusão ou restrição com o objetivo de prejudicar ou anular o reconhecimento, o gozo ou exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais, seja na esfera política, econômica, social, cultural e civil ou mesmo no ambiente de trabalho (cf. ASSE, 2004: p. 822).

6. Nesse contexto, enquanto conduta repudiada pelo Estado Democrático de Direito encontramos o assédio moral:

Assédio moral é também conhecido como violência moral ou psicoterrorismo no trabalho. Pode-se dizer que não é um fenômeno novo, muito pelo contrário, ele é tão antigo quanto o próprio trabalho. A novidade reside na intensificação da gravidade, amplitude e banalização do fenômeno que hoje é destaque tanto no Brasil quanto no plano internacional. (ASSE, 2004: p.819)

7. O assédio em local de trabalho tem aumentado estatisticamente, ou, pelo menos, tem aumentado seu registro, isso porque procedimentos antes considerados naturais e inevitáveis, dada a atual ordem jurídica são agora reconhecidos como inconvenientes e humilhantes, portanto, inaceitáveis (cf. BRASIL, 2003: p. 27).

8. Assédio moral pode ser entendido como a exposição dos trabalhadores a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas, durante a jornada de trabalho e no exercício das funções profissionais (cf. ASSE, 2004: p. 819).

9. De outra sorte, o assédio moral nada mais é do que um gênero da discriminação, eis que o seu próprio conceito dispõe que a finalidade maior de tais condutas é a exclusão da pessoa do ambiente de trabalho, de modo que se expõe a vítima a situações de desigualdade propositadamente e, o que é mais importante, sem motivo legítimo (cf. NASCIMENTO, 2004: p. 922).

10. Para a OIT – Organização Internacional do Trabalho, identifica-se o assédio

quando a vítima tem razoável motivo para crer que sua recusa resultaria em desvantagem em relação ao acesso ou manutenção do emprego, com reflexos em sua progressão dentro da organização ou ainda que daí resultaria um ambiente de trabalho hostil (BRASIL, 2003: p. 29).

11. É de se observar que a humilhação repetitiva e de longa duração, interfere na vida do assediado de modo direto, comprometendo sua identidade, dignidade e relações afetivas e sociais, ocasionando graves danos à saúde física e mental, que podem evoluir para a incapacidade laborativa, desemprego ou mesmo a morte, sendo que as principais doenças causadas pelo assédio moral são: depressão, hipertensão, dores generalizadas pelo corpo, tensão no pescoço, gastrite e distúrbios do sono (cf. ASSE, 2004: p. 820).

12. De todo o exposto, salta aos olhos o interesse e relevância na adoção de medidas tendentes a coibir todas as condutas que possam ser interpretadas como assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta, vez se tratar também de ambiente de trabalho suscetível à prática de assédio moral.

13. Volvendo os olhos para a preambular de competência, é de se destacar que o cerne do presente expediente junte-se a matéria de interesse privativo do Estado de Goiás, enquanto ente federado, vez que recai sobre a vedação de conduta no âmbito da administração pública estadual, bem como a fixação de procedimentos a serem adotados pelos servidores estaduais (art. 20 da Constituição Estadual de Goiás). feita, sob o ponto de vista da legitimidade para a edição do ato normativo em comento não se afigura nenhum óbice.

14. Superadas as questões preliminares de competência

e interesse público para a edição do normativo em comento, passemos à análise da minuta de f. 5 e 6.

15. O art. 1º do anteprojeto apresentado declara, em seu *caput*, a proibição de assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta, sendo que seu parágrafo único fixa o alcance da expressão assédio moral para os fins dessa lei:

Art. 1º - Fica proibida a prática de assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta e indireta.

Parágrafo único. Para os fins dessa lei, entende-se como assédio moral a exposição de servidor público a situações de constrangimento, humilhação, desqualificação e degradação de sua dignidade, desde que caracterizadas por repetição sistemática, intencionalidade, direcionalidade, temporalidade e degradação deliberada de suas condições de trabalho.

16. Destaco que a presente definição encontra-se consentânea com a escola sueca do professor Leymann que, do estudo de inúmeros casos de pacientes em tratamento por problemas psicológicos em razão das dificuldades nas relações pessoais no local de trabalho, elaborou o conceito do *mobbing*,³⁴⁰ teorizando o assédio moral e obtendo o reconhecimento da comunidade internacional (cf. NASCIMENTO, 2004: p. 927).

17. Assim é que a conformação do assédio moral perpassa pela verificação dos seguintes elementos:

(a) natureza psicológica: o assédio moral pode concretizar-se de diversas formas, sendo que o elemento comum, além da finalidade de exclusão, é a modalidade da conduta, a qual sempre se verifica agressiva e vexatória, capaz de constranger a vítima, trazendo nela sentimentos de humilhação e inferiorização, afetando essencialmente sua auto-estima.

(b) conduta repetitiva, prolongada ofensiva ou humilhante: em sendo o assédio moral um fenômeno de natureza psicológica, não há de ser um ato esporádico capaz de trazer lesões psíquicas a vítima. Assim, o arco

340 Expressão que denomina o assédio moral, tal como bullying, harcèlement moral, manipulação perversa, ou ainda, terrorismo psicológico.

temporal deve ser suficientemente longo para que cause um impacto real e de verdadeira perseguição pelo assediador.

(c) finalidade: o assédio moral ocorrido dentro do ambiente de trabalho, doutrinariamente considerado, configura-se pela deliberada degradação das condições de trabalho, com o objetivo principal de exclusão da vítima, seja pela pressão deliberada para exonerar-se ou demitir-se, para que se aposente precocemente ou ainda obtenha licença para tratamento de saúde, bem como pela construção de um clima de constrangimento para que a vítima, por si mesma, julgue estar prejudicando o órgão ou o próprio ambiente de trabalho, pedindo para ausentar-se ou para sair definitivamente (cf. NASCIMENTO, 2004: p. 924 e 925).

(d) necessidade do dano psíquico-emocional: o assédio moral configura uma situação de violação grave em que a vítima experimenta uma experiência subjetiva que causa prejuízos práticos e emocionais, eis que mina sua saúde física e mental e corrói sua auto-estima (cf. ASSE: 2004, p. 824).

18. Na seqüência, o art. 2º prevê a responsabilidade objetiva do Estado nos casos de assédio moral contra seus servidores, ressalvada a ação de regresso contra seu causador.

19. Primeiramente, verifica-se que a adoção da expressão “servidor” parece não ser consentânea com o alcance pretendido pela norma. Isso porque, na sua acepção jurídica, tal designação compreende aquela gama de pessoas físicas que se ligam, sob um regime de dependência, à Administração Pública direta, indireta, autárquica e fundacional pública, mediante uma relação de trabalho de natureza profissional e perene para lhe prestar serviços. Vale dizer, a expressão designa os que prestam serviço sob o regime estatutário ou celetista e abarca tanto os que se ligam às entidades públicas como os que se vinculam às entidades privadas criadas pelo Poder Público, estando excluídos os agentes políticos (cf. GASPARINI, 1995: p. 116), por exemplo. Nesse contexto, a fim de compreender os agentes políticos da Administração Pública Estadual, é de se alterar a redação do art. 3º a fim de substituir a expressão “servidores” por “agentes públicos”, dado o caráter mais abrangente desta última.

20. A prática do assédio moral resultará numa obrigação de reparar os danos materiais e morais causados pelo ato discriminatório

violador de um direito personalíssimo.³⁴¹ De fato, são invioláveis, enquanto bens tutelados juridicamente, a honra, imagem, intimidade e dignidade da pessoa, daí porque a violação a qualquer desses bens jurídicos importa indenização pelos danos dela decorrentes.³⁴²

21. No caso da Administração Pública é preciso considerar que o art. 37, § 6º da CF dispõe que o Estado é civilmente responsável pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, venham a causar a terceiros.

22. Aqui vale lembrar que a relação entre a vontade e a ação do Estado e de seus agentes é uma relação de imputação direta dos atos dos agentes ao Estado, de forma que o que o agente faça na qualidade funcional é o que o Estado fez. Portanto, na hipótese de prática de assédio moral no âmbito da administração pública estadual por qualquer agente público, tal conduta será havida pelo Estado como pertinente a si próprio (cf. MELLO, 2001: p. 850).

23. Além disso, acarretam responsabilidade do Estado não só os danos produzidos no próprio exercício da atividade pública do agente, mas também aqueles que só puderam ser produzidos graças ao fato de o agente prevalecer-se da condição de agente público (cf. MELLO, 2001: p. 851).

24. De conseguinte, para configurar-se a aludida responsabilidade, bastam três pressupostos, quais sejam, a ocorrência do fato administrativo, assim entendido como qualquer forma de conduta; o dano experimentado pela vítima, seja ele patrimonial ou moral; e, por fim, o nexó causal entre o fato administrativo e o dano (cf. CARVALHO FILHO, 2006: p. 458).

25. A parte final da redação do art. 2º sugerido faz menção à relação jurídica pertinente ao direito de regresso, dela fazendo parte o Estado e seu agente público – o causador do assédio moral. Isso porque no tema da responsabilidade civil do Estado existem duas relações

341 Cite-se, neste sentido, decisões dos Egrégios Tribunais do Trabalho, bem como do Egrégio Tribunal Superior do Trabalho, em que foi estipulada a indenização por dano moral em caso de assédio moral: TRT 15ª Reg. N. 01711-2001-111-15-00-0 RO 20534/2002-RO2; TRT 17ª Reg. Ac. N. 8532/03, Proc. n. 1294.2002.7.17.0.9; TST 1ª T., Ac. 3.879, RR 7.642/86, Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello.

342 TRT 3ª Reg., RO 00317-2003-092-03-00-9 – Ac. 5ª T., 35.5.2004.

jurídicas diversas – uma que liga o lesado ao Estado e outra que vincula o Estado a seu agente. Essa última relação é que consubstancia o direito de regresso do Estado, estando prevista na parte final do art. 37, § 6º da Constituição Federal.

26. Com relação ao dispositivo sob exame, sugiro a substituição da palavra “causador” por “agente público causador”, vez que esta última é mais consentânea com o texto constitucional supracitado.

27. O art. 3º do anteprojeto de f. 5 prevê que a apuração da prática de assédio moral será feita por meio do procedimento administrativo disciplinar:

Art. 3º - Para a apuração do que trata o art. 1º serão utilizados os procedimentos já previstos em lei que regulamenta a infração disciplinar no âmbito do Estado, assegurado a ampla defesa e o contraditório.

28. O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Goiás, Lei n. 10.460/1988, com as modificações trazidas pela Lei estadual n. 14.678/2004, em seus artigos 303 a 345, consubstancia o arcabouço normativo vigente que fixa as infrações disciplinares e, ainda, o procedimento a ser adotado para a sua apuração.

29. No entanto, é de se ressaltar que aludido diploma jurídico tem sua aplicabilidade restrita aos ocupantes de cargo de provimento efetivo e em comissão do Estado de Goiás, de modo que, a princípio, sua aplicação aos agentes políticos e empregados públicos configuraria desborde de competência.

30. Assim, a fim de que eventual prática de assédio moral por parte de empregado público ou de agente político possa ser apurada através de processo administrativo disciplinar é preciso que o anteprojeto em questão expressamente preveja que a Lei n. 10.460/1988, apenas no que pertine ao procedimento para a apuração das infrações disciplinares, tenha sua aplicação estendida também àqueles agentes públicos.

31. O art. 4º, por sua vez, estabelece que

Art. 4º - Constitui-se em falta grave a prática de assédio moral no âmbito da administração pública.

32. Da leitura do dispositivo transcrito conclui-se que o mesmo encontra-se incompleto, eis que foi estabelecida uma falta grave sem a fixação da correspondente sanção. Recomendo, destarte, que sua redação seja revista de forma a contemplar, em seu bojo, as sanções disciplinares aplicáveis ao agente de assédio moral, dada a imprescindibilidade de observância do princípio da tipicidade.

33. A título de sugestão, para fins da modificação da redação dos artigos 3º e 4º, transcrevo, respectivamente, excertos da Lei n. 422/2001 do Estado de São Paulo, que veda o assédio moral no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Indireta e Fundações públicas, e da Lei do Estado do Rio de Janeiro n. 3.921/2002, que veda o assédio moral no trabalho, no âmbito dos órgãos, repartições ou entidades da administração centralizada, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, do poder legislativo, executivo ou judiciário do Estado do Rio de Janeiro, inclusive concessionárias e permissionárias de serviços estaduais de utilidade ou interesse público:

Lei n. 422/2001

[...]

Artigo 4º - O assédio moral praticado pelo agente, servidor, empregado ou qualquer pessoa que exerça função de autoridade nos termos desta Lei, é infração grave e sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

1. advertência; suspensão; demissão.

§ 1º - Na aplicação das penalidades serão considerados os danos que dela provierem para o servidor e para o serviço prestado ao usuário pelos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais.

§ 2º - A advertência será aplicada por escrito nos casos que não justifique imposição de penalidade mais grave. A penalidade de advertência poderá ser convertida em frequência a programa de aprimoramento e comportamento funcional, ficando o servidor obrigado a

dele participar regularmente, permanecendo em serviço.

§ 3º - A suspensão será aplicada em caso de reincidência de faltas punidas com advertência. Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, em montante ou percentual calculado por dia à base dos vencimentos ou remuneração, nos termos das normas específicas de cada órgão da administração direta, indireta e fundacional, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

§ 4º - A demissão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com suspensão.

Artigo 5º - Por provocação da parte ofendida, ou de ofício pela autoridade que tiver conhecimento da prática de assédio moral, será promovida sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

Parágrafo único - Nenhum servidor poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitudes definidas neste artigo ou por tê-las relatado.

Artigo 6º - Fica assegurado ao servidor acusado da prática de assédio moral direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, nos termos das normas específicas de cada órgão da administração ou fundação, sob pena de nulidade (Lei n. 422/2001 do Estado de São Paulo).

Lei n. 3.921/2002

Artigo 4º - O assédio moral no trabalho praticado por agente, que exerça função de autoridade, nos termos desta Lei, é infração grave e sujeitará o infrator às seguintes penalidades:

1. advertência; suspensão; e/ou demissão;

§ 1º - Na aplicação das penalidades, serão considerados os danos para a Administração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

§ 2º - A advertência será aplicada por escrito, nos casos

em que não se justifique imposição de penalidade mais grave, podendo ser convertida em frequência obrigatória a programa de aprimoramento, e melhoria do comportamento funcional, com infrator o compelido a dele participar regularmente, permanecendo em serviço.

§ 3º - A suspensão será aplicada em caso de reincidência de faltas punidas com advertência.

§ 4º - Quando houver conveniência para o serviço, a penalidade de suspensão poderá ser convertida em multa, em montante ou percentual calculado por dia, à base dos vencimentos ou remuneração, nos termos das normas específicas de cada órgão ou entidade, sujeitando o infrator a receber informações, atribuições, tarefas e outras atividades.

§ 5º - A demissão será aplicada em caso de reincidência das faltas punidas com suspensão, nos termos regulamentares e mediante processo administrativo próprio.

Artigo 5º - Por provocação da parte ofendida, ou de ofício pela autoridade que tiver conhecimento da prática de assédio moral no trabalho, será promovida sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo.

Parágrafo único - Nenhum servidor ou funcionário poderá sofrer qualquer espécie de constrangimento ou ser sancionado por ter testemunhado atitude definidas nesta Lei ou por tê-las relatado.

Artigo 6º - Fica assegurado ao servidor ou funcionário acusado da prática de assédio moral no trabalho o direito de ampla defesa das acusações que lhe forem imputadas, nos termos das normas específicas de cada órgão ou entidade, sob pena de nulidade (Lei Estadual n. 3.921/2001 do Rio de Janeiro).

34. O art. 5º do anteprojeto em apreciação prevê que os representantes legais dos órgãos da administração pública estadual direta e indireta ficam obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir o assédio moral.

35. Acerca de tal dispositivo é preciso ponderar que a

mera previsão ampla e genérica da obrigação de adoção das medidas necessárias carece de qualquer eficácia prática. Assim, sugiro que algumas medidas ou diretrizes sejam de pronto fixadas nesta Lei de forma que o artigo em questão não se transforme em letra morta. Trago novamente à colação parte da Lei Estadual n. 422/2001 de São Paulo a título de ilustração:

Artigo 7º - Os órgãos da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas, na pessoa de seus representantes legais, ficam obrigados a tomar as medidas necessárias para prevenir o assédio moral, conforme definido na presente Lei.

§ 1º - Para os fins de que trata este artigo serão adotadas, dentre outras, as seguintes medidas:

1. o planejamento e a organização do trabalho:

I. levará em consideração a autodeterminação de cada servidor e possibilitará o exercício de sua responsabilidade funcional e profissional; dará a ele possibilidade de variação de atribuições, atividades ou tarefas funcionais; assegurará ao servidor oportunidade de contatos com os superiores hierárquicos e outros servidores, ligando tarefas individuais de trabalho e oferecendo a ele informações sobre exigências do serviço e resultados; garantirá a dignidade do servidor.

2. o trabalho pouco diversificado e repetitivo será evitado, protegendo o servidor no caso de variação de ritmo de trabalho; as condições de trabalho garantirão ao servidor oportunidades de desenvolvimento funcional e profissional no serviço.

Conclusão

Diante do exposto, opino pela relevância e interesse público da edição de lei que coíba o assédio moral no âmbito da administração pública goiana, entretanto, entendo pertinente que o anteprojeto em

foco tenha seus termos adequados às orientações ora perfiladas e passe a contemplar os contornos técnico-jurídicos necessários à regulamentação da matéria.

É o parecer.

Procuradoria Administrativa, em Goiânia, aos 21 de novembro de 2008.

Referências

ASSE, V. M. Um fenômeno chamado psicoterrorismo. Revista LTR, São Paulo, n. 07, ano 68, n. 07, julho de 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidade e de Combate à Discriminação no Trabalho*. ília: MTE, Assessoria Internacional, 2003.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Juris, 2006.

GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

NASCIMENTO, S. A. C. M. O assédio moral no ambiente do trabalho. Revista LTR, São Paulo, n. 8, ano 68, agosto de 2004.