

ATUAÇÃO DA ADVOCACIA DE ESTADO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DO ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO¹.

Luiz Guilherme de Oliveira Maia Cruz²

Resumo

O assédio moral tem se tornado, cada vez mais, assunto de interesse de diferentes ramos da ciência, particularmente, em razão dos prejuízos relevantes para a sociedade, nas áreas pública e privada. Estudo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, estimou que em 2000, em razão de problemas de saúde mental decorrente do trabalho, gastou-se cerca de 3% do PIB da União Europeia. No âmbito da administração pública se detectou, em termos absolutos, uma maior incidência de assédio. Os próprios Advogados de Estado, em razão da natureza de suas tarefas, estão expostos a se tornarem vítimas dessa conduta imoral perpetrada por outros agentes públicos, inclusive, por colegas de trabalho. O objetivo desse artigo é dar um panorama para a compreensão desse nefasto fenômeno e a forma como se dá no seio da Administração – seu conceito e os diversos métodos empregados pelo agressor etc. – panorama esse que é indispensável para que se possa preveni-lo e coibi-lo, haja vista a grave imoralidade intrínseca do fenômeno, reconhecido pelo STJ como prática de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Assédio moral. Métodos empregados pelo agressor. Culpar a vítima. Violação ao sigilo. Esvaziamento da função pública. Abuso de poder. Ato de improbidade.

INTRODUÇÃO

O assédio moral no ambiente de trabalho tem sido assunto que desperta, cada vez mais, o interesse dos pesquisadores, em diversos campos do conhecimento, sobretudo, dos que se dedicam ao estudo da gestão pública, já que, justamente no seio do serviço público, foi identificado um elevado número de vítimas desse fenômeno, em relação aos trabalhadores da iniciativa privada^{3 4}.

¹ O presente artigo foi aprovado com louvor como tese no XLI Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, realizado em Brasília, de 13 a 16 de outubro de 2015.

² Mestrando em Direito na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro, membro do Fórum Permanente de Direito da Cidade da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ. Email: lgmaiacruz@globo.com.

³ Na Áustria, por exemplo, segundo trabalho publicado em 2000, 4% dos trabalhadores da iniciativa privada sofreram assédio moral, enquanto no setor público esse percentual atingiu 8%, ou seja, o dobro dos casos (PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Assédio Moral do Âmbito da Administração Pública Brasileira. 1ª. ed. São Paulo: Habermann, 2012, p. 161, nota de rodapé nº 139).

⁴ “Segundo estudos levados a termo por Hirigoyen (2002, p. 124), aproximadamente 50% dos casos de assédio moral ocorrem no âmbito da Administração Pública, demonstrando um equilíbrio percentual em comparação com as ocorrências no Setor Privado. No entanto, alerta a pesquisadora que, considerando haver um número muito mais elevado de trabalhadores atuantes na iniciativa

Como será destacado, o agente público agressor acarreta, inexoravelmente, prejuízos, não apenas para os servidores assediados, mas também para o bom desempenho da gestão pública, o que traz à evidência a importância do tema para os operadores do direito, particularmente, para os advogados públicos no seu mister de colaborar para com políticas que efetivamente previnam e coíbam a prática do assédio moral no âmbito da Administração.

Entretanto, para que o exercício da advocacia de Estado possa contribuir em políticas de combate ao assédio moral é preciso, antes, compreender o fenômeno em si e a forma como ele se manifesta no setor público, bem como fortalecer-se como instituição, já que seus próprios integrantes não estão imunes a sofrer em razão do assédio.

Por essa razão, no presente trabalho, após ser conceituado, em linhas gerais, o assédio moral, são apresentadas as técnicas mais comuns utilizadas por agentes públicos para assediar outros servidores, e, por fim, de maneira sucinta, são feitas considerações a respeito da atuação da Advocacia de Estado em políticas de prevenção ao assédio, tanto no seu âmbito interno, como fora dele.

Ressalte-se que, sem prejuízo da exposição breve de outros métodos, será dado destaque para o uso de procedimentos sancionatórios como instrumento típico de assédio no seio da Administração, já que, na álea do Direito Administrativo, não há como culpar injustamente um funcionário público – a culpa da vítima por erros cometidos por terceiros é o método mais comum de assédio identificado pela psicologia e psiquiatria – senão utilizando o agressor desses procedimentos previstos na lei, e, portanto, dependendo da forma como tais procedimentos são conduzidos, é possível identificar a sua instrumentalização, não para uma finalidade pública que deveriam perseguir, mas como meio empregado pelo agressor, ou por um grupo de agressores, para assediar um par ou um subordinado.

Aliás, como será possível constatar, justamente por intermédio desses procedimentos sancionatórios tem o agressor, ou grupo de agressores, a possibilidade de exercer diferentes métodos de assédio moral, consolidando-o pela habitualidade, no transcurso do tempo desses mesmos procedimentos, produzindo na vítima a sensação de insegurança e intranquilidade no exercício de suas tarefas (quando, ao contrário, o cumprimento do devido processo legal deveria trazer-lhe a segurança de aplicação da justiça), inclusive, com eventual exposição indevida de seu bom nome e imagem, colaborando para a degradação de seu ambiente de trabalho, podendo, ademais, causar-lhe alterações prejudiciais de ordem psíquica e/ou física.

Ressalte-se que, justamente:

No setor público, o assédio moral pode perdurar por vários anos, porque, em princípio, os agentes assediadores, além de albergados no instituto da

privada o assédio moral se mostra mais acentuado no setor público, com base nos números absolutos” (OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz de. Assédio Moral como Ato de Improbidade Administrativa, disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://jus.com.br/artigos/25434/assedio-moral-como-ato-de-improbidade-administrativa>).

estabilidade, ainda que este não se revista de caráter absolutório, justificam suas ações em nome da eficiência e da modernidade que a Administração Pública deve buscar sempre perseguir: a satisfação do interesse público⁵.

A IMPORTÂNCIA DE SE PREVENIR E DE SE COIBIR O ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO

O assédio moral, conforme já salientado, tem sido objeto de atenção e estudo em diversos campos do conhecimento (médico, psicológico, jurídico etc.) em razão de seus malefícios não somente causados às vítimas como também às próprias organizações privadas e públicas em que trabalham⁶.

Evidentemente, as vítimas dessa conduta reprovável encontram dificuldades para desenvolverem satisfatoriamente seu trabalho, quando não são afastadas por razões de saúde⁷. Além disso, o medo se espalha entre os colegas pelo fato de se saber que uma pessoa, está sofrendo bullying, o que de per si já degrada de forma generalizada as relações humanas na organização, seja pela desconfiança recíproca decorrente dele, seja pelo stress gerado em razão desse mesmo medo⁸.

Desta sorte, buscando apurar tal prejuízo, um grupo de acadêmicos das Universidades de Manchester, Bradford e Glamorgan, em parceria, desenvolveu, em 2008, pesquisa sobre o assunto, cuja conclusão estima que, no Reino Unido, apenas no ano de 2007, o assédio moral no ambiente de trabalho causou um prejuízo da ordem de £ 13.75 bilhões de libras esterlinas^{9 10}.

⁵ PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Opus cit., p. 202.

⁶ O assédio moral no trabalho traz graves consequências para a saúde física e psicológica da vítima, como também conduz a uma deterioração do ambiente de trabalho, e, no caso do assédio moral organizacional, acarreta uma deterioração na relação entre os profissionais da própria organização (em razão, por exemplo, do medo de represálias e da desconfiança recíproca entre os indivíduos). Tal fato, sensível financeiramente, despertou várias pesquisas com a finalidade de estimar seu prejuízo pecuniário, tanto de ordem privada como pública.

⁷ O assédio moral pode acarretar depressão, desânimo crônico, cansaço excessivo, ansiedade, úlcera, labirintite, pressão alta, perda da autoconfiança, enfim, uma série de malefícios, seja de ordem física, como mental, podendo até mesmo causar vários deles, separada, ou concomitantemente. Segundo, por exemplo, a psicóloga Margarida Barreto, o assédio pode gerar “grande tensão psicológica, angústia, medo, sentimento de culpa e autovigilância acentuada”, além do que “desarmoniza as emoções e provoca danos à saúde física e mental, constituindo-se em fator de risco à saúde nas organizações de trabalho” (SILVEIRA BARRETO, Margarida Maria. Uma Jornada de Humilhações. Dissertação de mestrado em Psicologia Social; PUC/SP, 2000; p. 157).

⁸ Aliás, como uma das formas comuns de se assediar o indivíduo no ambiente de trabalho consiste, justamente, em atuar de maneira contumaz no sentido de denegrir a sua imagem entre os colegas, tal prática acarreta evidentes efeitos negativos para organização, inclusive de ordem financeira.

Este, a propósito, é um aspecto interessante a ser abordado em relação ao sigilo dos procedimentos administrativos disciplinares, pois quando a autoridade administrativa, ao invés de resguardar o sigilo dos mesmos, o viola, acaba produzindo efeitos negativos para a gestão da própria administração pública, contrários ao princípio da eficiência e, até mesmo, da economicidade, previstos, respectivamente, nos artigos 37, caput, e 70, ambos da CRFB/88. E tais efeitos se agravam quando atos correcionais, que devem ser sigilosos, são de forma contumaz tornados do conhecimento de terceiros, expondo os servidores diante dos demais pares, subordinados ou superiores, já que além do aspecto de se levantar dúvidas em prejuízo da imagem desse ou daquele indivíduo em particular, espalha-se entre os servidores o medo de serem também vítimas dessa conduta, degradando o ambiente de trabalho, inclusive no que diz respeito às relações entre os indivíduos, que podem passar a desconfiar mutuamente uns dos outros.

⁹ Taking the above figures for absenteeism, turnover and productivity costs of bullying, the total cost of bullying for organizations in the UK in 2007 can be estimated at approximately £13.75billion (SABIR I. GIGA, HELGE HOEL E DUNCAN LEWIS. The

Pode-se, assim, segundo o Prof. Jorge Luiz de Oliveira da Silva, verificar o impacto do assédio em relação às despesas do Estado em vários segmentos¹¹, dentre os quais, os seguintes: 1º) custos de previdência social, em razão do afastamento da vítima do trabalho por razões de saúde; 2º) custos de política trabalhista, posto que o indivíduo assediado tem sua capacidade produtiva afetada e, ao ficar desempregado, passa a gozar do benefício do seguro-desemprego; 3º) custos na área de saúde, inerentes aos tratamentos e medicamentos necessários para restabelecer a saúde física e mental das vítimas, em razão de enfermidades causadas pelo assédio moral; 4º) custos de ineficácia da própria Administração.

Insta, portanto, destacar que “a produtividade no setor público também é atingida sobremaneira, gerando ineficácia na qualidade e quantidade na prestação de serviços inerentes às funções da vítima”¹², até mesmo porque, “nas hipóteses de processo de assédio moral, muitas vezes não só a vítima é atingida, mas também seus companheiros de trabalho, uma vez que as práticas nefastas acabam por gerar um ambiente de desconfiança e estresse em geral, afetando a produtividade de todo o setor”^{13 14}.

Independentemente dos efeitos nocivos à eficiência e à economicidade da administração, não menos relevante é o aspecto ético e moral que envolve a conduta em si do assédio. Ora, como exposto pela psiquiatra Marie-France Hirigoyen, o assédio moral, inexoravelmente, diz respeito a uma questão “de bem e de mal, do que

Costs of Workplace Bullying). Tal pesquisa está disponível em: [http://www.workplaceviolence.ca/sites/default/files/Giga%20et%20al.%20\(2008\)The%20costs%20of%20workplace%20bullying_0.pdf](http://www.workplaceviolence.ca/sites/default/files/Giga%20et%20al.%20(2008)The%20costs%20of%20workplace%20bullying_0.pdf). (acesso em 20 de agosto de 2015).

¹⁰ Segundo informação do Professor e Magistrado Jorge Luiz de Oliveira da Silva, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao pesquisar em 2000 sobre as consequências financeiras do assédio moral, indicou que a União Européia gasta, por ano, cerca de 3% a 4% de seu PIB com problemas de saúde mental relacionadas ao trabalho, e nos Estados Unidos da América gasta-se, anualmente, em decorrência de tratamentos de depressão em razão do assédio moral no trabalho, aproximadamente 30 a 40 milhões de dólares (OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz de. Assédio Moral no Ambiente de Trabalho. 2ª. ed. São Paul: Livraria e Editora Universitária de Direito – LEUD, 2012, p. 96).

¹¹ A esse respeito, insta transcrever o que nos salienta o Professor Aparecido Inácio: “Estudos da OIT ainda advertem que os custos do assédio moral no trabalho são enormes e podem provocar perdas milionárias devido a causas como o absentismo (faltas injustificadas e reiteradas ao trabalho), as doenças profissionais e os acidentes no trabalho. As perdas não atingem apenas as empresas em razão do crescente número de licenças médicas, mas estudos pesquisados descrevem ainda o crescimento dos custos governamentais com os encargos previdenciários (licenças de saúde e auxílios acidentários), onerando assim os cofres públicos, especialmente o INSS que arca com o pagamento das pensões e afastamentos previdenciários” (INÁCIO, Aparecido. Assédio Moral no Mundo do Trabalho. São Paulo: Editora Idéias e Letras, 2012, p.16).

¹² OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz de. Assédio Moral no Ambiente..., p. 98.

¹³ OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz de. Assédio Moral no Ambiente..., p. 98.

¹⁴ Ora, não é difícil identificar os prejuízos para a eficiência da administração em razão do assédio moral eventualmente sofrido por seus servidores, já que podem adquirir problemas de saúde, necessitando de afastamentos através de licenças médicas e sobrecarregando, por conseguinte, o trabalho dos demais colegas. O agente agressor, portanto, contraria o princípio da eficiência (artigo 37, caput, da CRFB/88) e o da economicidade (artigo 70 da CRFB/88). Ademais, o assédio pode gerar responsabilidade civil para o Estado (artigo 37, §6º, da CRFB/88).

se faz e do que não se faz, e do que é considerado aceitável ou não em nossa sociedade”, de sorte que “não é possível estudar esse fenômeno sem levar em conta a perspectiva ética ou moral”¹⁵.

O agente público, portanto, ao praticar assédio sobre outro servidor, viola o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, caput, da CRFB/88), além do que atenta contra a confiança legítima que se espera dele, pautada na boa fé de seus atos, e como o assédio em si é ato intrinsecamente imoral, o autoridade pública que o pratica incorre em improbidade administrativa^{16 17}.

Por essas razões, como bem nos ensina o Desembargador Namyrr Carlos de Souza Filho:

A Administração Pública possui o inafastável compromisso de apurar rigorosamente todo e qualquer indício de participação de servidor público em atividades que atentem contra a ética no serviço público, mediante processo administrativo disciplinar, sem prejuízo de ações judiciais, visando a reparação de dano material e moral, coibindo, assim, toda e qualquer ação que se contraponha ao desvio de conduta, com punição exemplar ao assediador¹⁸.

CONCEITO DE ASSÉDIO MORAL

O assédio moral não constitui uma novidade de nossos tempos¹⁹, pois tem por origem nas próprias imperfeições humanas (a inveja, a maledicência, o desleixo ou indiferença com o próximo, o gosto pelo domínio²⁰ etc.), entretanto, só recentemente, esse fenômeno passou a ser estudado por diversos ramos do saber, tornando-se objeto de atenção e extenso debate no meio jurídico.

¹⁵ Transcrição de trecho do livro *Mal-Estar no Trabalho – Redefinindo o Assédio Moral*, de FRANCE-MARIE HIRIGOYEN, feita por MARIA APARECIDA ALKIMIN, em sua obra “Assédio Moral do Trabalho nas Relações de Trabalho”, da editora Juruá, 2ª. edição, 2012, p.39 – grifos estranhos ao original.

¹⁶ Eis julgado do STJ que confirma essa assertiva: “4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém” (REsp nº 1286466 – RS; STJ, 2ª. Turma; Relatora Ministra Eliana Calmon; DJ. 18/09/2013).

¹⁷ Ora, tendo em vista que o assédio moral é uma das causas relevantes para o aumento dos gastos públicos e para a ineficiência da administração, além do que consiste em ato contrário à moralidade administrativa – essencialmente, improbo –, parece-nos evidente a necessidade de promoção de políticas públicas para a sua prevenção, mediante, inclusive, atuação dos órgãos de controle interno da legalidade na persecução dessas políticas – e aqui está uma função relevante da Advocacia de Estado: atuar no sentido de prevenir e coibir o assédio moral no âmbito da Administração.

¹⁸ PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Opus cit., prefácio de autoria do DESEMBARGADOR NAMYRR CARLOS DE SOUZA FILHO DO TJ/ES.

¹⁹ Eis trecho de obra escrita pelo Professor Alexandre Pandolpho Minassa: “Embora o fenômeno do assédio moral seja tão antigo quanto o trabalho, novel tem sido sua intensificação no seio da sociedade econômica mundial, gerando inegáveis distúrbios – psico-físicos – no comportamento das pessoas envolvidas no trabalho. A bem da verdade, dito fenômeno vem despertando enorme preocupação nas instituições sociais e obtendo tratativa mais frequente pelos operadores do direito, da sociologia e da psicologia, na esfera da iniciativa privada (PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Opus cit., p. 115).

²⁰ Marie-France Hirigoyen salienta que “a imaginação humana é ilimitada quando se trata de matar no outro a boa imagem que ele tem de si mesmo; mascaram-se, assim, as próprias fraquezas e pode-se assumir uma posição de superioridade. ... Em todos os tempos houve seres desprovidos de escrúpulos, calculadores, manipuladores, para os quais os fins justificam os meios... Quando o sucesso é o valor principal, a honestidade parece fraqueza e a perversidade assume um ar de desenvoltura” (HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio Moral – A violência perversa no cotidiano*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2012, p. 217).

Na década de 1980, o psicólogo de alemão Heinz Leymann, ao analisar os efeitos do assédio moral no trabalho, o definiu como uma “deliberada degradação das condições de trabalho através do estabelecimento de comunicações não éticas (abusivas) que se caracterizam pela repetição por longo tempo de duração de um comportamento hostil que um superior ou colega(s) desenvolve(m) contra um indivíduo que apresenta, como reação, um quadro de miséria física, psicológica e social duradoura”²¹.

Entretanto, consagrou-se no Brasil a definição dada ao assédio moral – inclusive a utilização dessa mesma expressão em lugar de mobbing e bullying – pela psiquiatra Marie-France Hirigoyen²², que assim o conceituou:

Toda e qualquer conduta abusiva – manifestando-se, sobretudo, por comportamentos, palavras, atos, gestos, ou escritos – que possa trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integralidade física ou psíquica de uma pessoa, por em perigo seu emprego, ou degradar o ambiente de trabalho^{23 24}

Vale lembrar que “assediar”, significa “perseguir com insistência... importunar, molestar com perguntas ou pretensões insistentes”²⁶; já o termo “moral” qualifica o ato objetivo de assediar, denotando que tal conduta não se coaduna com o conceito de bem, muito pelo contrário, trata-se de atuação maldosa, e, portanto, socialmente inaceitável.

Aliás:

A escolha do termo moral implicou uma tomada de posição. Trata-se efetivamente de bem e de mal, do que se faz e do que não se faz, e do que é considerado aceitável ou não em nossa sociedade. Não é possível estudar esse fenômeno sem levar em conta a perspectiva ética ou moral, portanto, o que sobra para as vítimas do assédio moral é o sentimento de terem sido maltratadas, desprezadas, humilhadas, rejeitadas...²⁷.

O assédio, portanto, é intrinsecamente imoral. Daí a expressão “assédio moral”, e não “assédio imoral”, uma vez que designá-lo desta última forma, em lugar da outra, denotaria a possibilidade de que pudesse existir, nos

²¹ AZEVEDO MOURA, Mauro de. Assédio Moral, p. 02. Endereço eletrônico (acesso em 25/08/2015): www.mobbing.nu/estudios-assediomoral.doc

²² “O tema passou a ser discutido no Brasil com relevância social apenas no início de 2000, com a tradução do livro de Marie-France Hirigoyen, psiquiatra francesa, e a defesa da dissertação de mestrado, em Psicologia Social (PUC/SP), da médica Margarida Barreto” (PEREIRA SOBOLL, Lis Andréa. Assédio Moral/Organizacional – uma análise da organização do trabalho. 1ª. ed. Editora Casa do Psicólogo, 2008, p. 18). A propósito, basta procurar a literatura brasileira a respeito do assunto para constatar que a expressão adotada no Brasil, em lugar de bullying ou mobbing, é a do “assédio moral”.

²³ HIRIGOYEN, Marie-France. Assédio Moral, A violência perversa..., p. 65.

²⁴ O Ministério do Trabalho adota “assédio moral” como expressão para caracterizar essa conduta repetitiva e danosa ao indivíduo, como também o conceitua acolhendo a definição que lhe é dada pela psiquiatra francesa Marie-France Hirigoyen – vide no endereço eletrônico http://www3.mte.gov.br/trab_domestico/trab_domestico_assedio.asp (acesso em 20/08/2015).

²⁵ Trata-se, portanto, o assédio moral de uma conduta repetitiva, que se prolonga no tempo, que pode se traduzir de diferentes maneiras, algumas de forma mais evidente (como, por exemplo, através de gestos, agressões verbais dirigidas à vítima), outras mais sutis – como sói acontecer no seio do serviço público, o que será estudado mais adiante – podendo causar danos à integridade psíquica ou física da vítima, degradando o seu ambiente de trabalho ou, até mesmo, colocando-o em risco.

²⁶ BUARQUE DE HOLANDA, AURÉLIO. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 3ª. ed. Editora Positivo, 2004, p.210.

²⁷ HIRIGOYEN, France-Marie. Mal-Estar no Trabalho – Redefinindo..., p.39.

termos do objeto (fenômeno) analisado e definido por Marie-France Hirigoyen, uma conduta moralmente aceitável.

ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO

Ambiente propício ao assédio

Interessante notar que o assédio moral constitui numa realidade decorrente das relações humanas, e, portanto, existe independentemente da natureza jurídica que se atribua às mesmas, sejam decorrentes de vínculos trabalhistas ou estatutários; aliás, pode até mesmo acontecer na família, em que pese nas relações de trabalho, aqui entendido trabalho em seu conceito lato sensu, haver condições que tornem mais propício o seu desenvolvimento^{28 29}.

Aliás, como bem sabido pelos estudiosos do tema, a simulação costuma ser usada pelo assediador; e uma vez que o agente público somente pode atuar no estrito cumprimento de seus deveres legais, não é incomum que o assediador, no âmbito do serviço público, busque utilizar, justamente, das atribuições que a legislação lhe confere para assediar, dando uma aparência de legalidade e legitimidade aos seus atos, quando, na verdade, instrumentaliza tanto sua função como a própria legislação para atingir seus fins escusos³⁰.

A propósito, consoante assinalado por Marie-France Hirigoyen:

Alguns abusam de suas prerrogativas, usam de pressões psicológicas, de razões de Estado... basta um ou vários indivíduos perversos em um grupo, em uma empresa ou em um governo para que todo o sistema se torne perverso. Se esta perversão não é denunciada, ela se espalha de forma subterrânea pela intimidação, pelo medo, pela manipulação^{31 32}.

²⁸ Eis, a esse respeito, o que nos ensina o Professor Jorge Luiz de Oliveira da Silva, especialista sobre o assunto: “Certo é que o assédio moral poderá se caracterizar em outras relações que não trabalhistas. Poderemos vislumbrar o assédio moral em relações familiares (pais e filhos, entre casais etc.), em relações educacionais (professores/diretores e alunos) e outras que ensejem determinado grau de verticalidade entre seus integrantes. No entanto, o assédio moral passou a ser enfocado basicamente sob o prisma laboral, em razão da repercussão mundial de seus efeitos e por ser o ambiente de trabalho o mais propício ao desenvolvimento desse tipo de fenômeno...” (OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz de. *Assédio Moral no Ambiente...*, p. 24).

²⁹ Ora, uma vez que o assédio moral é uma realidade própria das relações humanas e que o ambiente de trabalho é propício ao seu desenvolvimento, evidentemente, não está a administração pública imune a sofrer prejuízos em razão da atuação de seus agentes que, utilizando-se das atribuições que lhe são inerentes, delas abusem para assediar seus colegas, subordinados, ou, até mesmo, pessoas que não integram a própria administração.

³⁰ “Com efeito – acrescentamos nós –, muitas vezes o cumprimento de disposição literal da lei, para a alegada satisfação do interesse público, não passa de simples desculpa, acobertando graves injustiças e evidentes delitos. Em tais situações é extremamente útil a observação das intenções das partes envolvidas, pois a existência, ou não, de boa-fé é relevante para o Direito, em todos os seus segmentos específicos” (FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 3ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 128).

³¹ HIRIGOYEN, Marie-France. *Assédio Moral, A violência perversa no cotidiano*. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2012, p. 218.

³² Por sinal, é comum que o agressor, ou grupo agressor, no seio da administração pública, impute injustamente a servidores que não se encontram em cargos de chefia, e que não possuem poder algum para modificar a realidade, as consequências negativas das próprias deficiências estruturais de má-gestão, enquanto os responsáveis por tais carências remanesçam incólumes, quando não são

Tendo em vista os métodos antijurídicos e os efeitos deletérios do assédio em relação a vários valores protegidos pelo Direito, constata-se que esse fenômeno possui relevância para a Administração³³, e, nesta qualidade, não pode passar despercebido pelos Advogados de Estado, em razão de sua nobre missão institucional de controle interno da legalidade dos atos administrativos.

Instrumentos empregados pelo agressor para realizar o assédio moral no âmbito do serviço público

O assédio moral, conforme já verificado, caracteriza-se pela habitualidade, ou seja, pela prática de atos reiterados, visando atingir uma pessoa, ou grupo de pessoas, desenvolvendo-se e se constituindo com o tempo. Uma vez que o assédio moral pressupõe essa “habitualidade”, identificou-se uma variedade de métodos empregados pelo agressor por intermédio dos quais, no decorrer do tempo, reitera sua conduta ^{34 35}.

Assim, ao estudar sobre o assédio moral, o Professor Jorge Oliveira elencou algumas das quarenta e cinco condutas relacionadas ao assédio moral e listadas por Heinz Leymann, das quais nos cumpre destacar as seguintes:

1. culpar a vítima por erros profissionais de terceiros;
2. isolar a vítima, segregando-a em relação aos seus pares no ambiente de trabalho;
3. desconsiderar o trabalho da vítima, buscando desacreditá-la;
4. estabelecer um tratamento não isonômico entre a vítima e seus pares;
5. estabelecer confusão em relação às tarefas desempenhadas pela vítima.

Uma vez que estamos analisando o assédio moral no âmbito da administração pública, procuraremos traduzir alguns desses métodos de agressão em circunstâncias pertinentes ao serviço público, até mesmo porque o

eles mesmos os assediadores. Ressalte-se, por oportuno, que imputar ao subordinado a culpa pelas consequências da omissão do chefe do setor, ou por atos praticados por terceiros, constitui, segundo a pacífica doutrina, em um dos instrumentos caracterizadores do assédio moral.

³³ Quanto ao assédio moral como tema de interesse público: “Paulo Gil Introíni, então presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, em pronunciamento em audiência pública na Câmara Municipal de Fortaleza, colocou a questão do assédio moral no serviço público, como um tema de interesse público, asseverando: ‘Além do assédio cotidiano movido por chefes, os servidores públicos estão sujeitos à institucionalização do assédio moral, mediante instrumentos de controle, constrangimento e coação, geralmente instituídos para favorecer interesses de governo’ (Transcrição feita pelo Professor Jorge Luiz de Oliveira da Silva, em citada obra, p. 98/99, do Boletim Informativo UNAFISCO SINDICAL nº1384, Ano VIII, 13 de maio de 2003).

³⁴ Destaca-se, por oportuno, que para a ocorrência do assédio moral não é preciso que o agressor utilize todos os tipos de técnicas até então identificados pela psicologia, até mesmo porque, segundo cediço, a criatividade humana para o bem ou para o mal é surpreendente. Na verdade, a identificação da técnica empregada pelo agressor apenas traz à tona o seu método de ação, de forma que o agressor pode atingir seu objetivo de assediar alguém simplesmente através do emprego de um dos vários instrumentos até então verificados pelos especialistas no assunto, desde que se trate de uma prática reiterada, direcionada, já que o assédio moral se consolida pela habitualidade.

³⁵ Salienta-se que “o assédio moral é uma prática reiterada, direcionada, que se consolida com a habitualidade” (OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz de. Assédio Moral no Ambiente... p. 59).

agente público, diferentemente da liberdade de atuação que é regra na iniciativa privada, somente pode agir segundo autorizado e nos estritos limites da lei.

Neste contexto, a formalidade, que é regra e instrumento para a prática dos atos administrativos, constitui, para o agressor, em ferramenta a ser empregada para o assédio, através do qual procura dissimular, o quanto possível, sua conduta abusiva, auferindo-lhe uma falsa áurea de legalidade e legitimidade. Por esta razão, será destacada, em item apartado, a utilização de procedimentos disciplinares ou sindicâncias como meio para o exercício do assédio moral, apontando determinados atos que, se praticados nesses procedimentos, trazem à tona o abuso do agente público e o desvio de finalidade dos mesmos, e, com estes, o próprio assédio.

Utilização de procedimentos disciplinares como instrumento para imputar culpa à vítima por erros de terceiros

Uma das táticas para promover o assédio moral – a mais comum, segundo a doutrina – é a de imputar à vítima, de forma reiterada, a culpa pela prática de atos que, na verdade, foram cometidos ou deixaram de ser praticados por terceiros, ou, ainda, buscar responsabilizá-la, em lugar dos gestores, por atos comissivos ou omissivos deles.

Aliás, esse é um caso clássico de assédio moral no seio da administração pública: imputar aos simples servidores a culpa pelos efeitos negativos do exercício de um trabalho em um setor notoriamente carente de estrutura humana e material para que pudessem exercer com eficiência o seu labor, deixando incólumes os responsáveis (que são gestores do setor) por essa deficiência estrutural^{36 37 38}.

E como para que se possa imputar ao servidor sanção disciplinar, segundo cediço, é indispensável a sua submissão a procedimentos sancionatórios, evidentemente, se na origem já se busca culpar injustamente o funcionário, os procedimentos instaurados para esse fim não serão conduzidos com a finalidade de alcançar a verdade material – até mesmo porque justamente é a verdade que o agressor, ou grupo de agressores, visa esconder.

³⁶ Ora, não é razoável, muito menos proporcional, submeter um servidor a um procedimento sancionatório quando, na verdade, é notório que o setor no qual se encontra lotado é carente de meios estruturais para que possa trabalhar com eficiência; e como os procedimentos disciplinares podem se alongar no tempo, neste contexto, constituem em eficaz instrumento de assédio, através do qual se logra desestabilizar a saúde física e psíquica da vítima, degradando seu ambiente de trabalho, trazendo-lhe insegurança e intranquilidade no exercício de suas funções.

³⁷ O Professor Alexandre Pandolpho Minassa aponta como assédio moral a atuação do administrador de forma fora dos padrões da razoabilidade e da proporcionalidade; vejamos: “Dá-se como exemplo de ofensa da prática de assédio moral ao princípio da razoabilidade o fato de o agente superior hierárquico, de maneira injustificada, deixar de agir dentro dos padrões de razoabilidade...” (PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Opus cit, p. 141).

³⁸ Insta salientar, por oportuno, que “o princípio da proporcionalidade notabiliza-se pela proibição do excesso”, além do que, como bem ensina o Professor Minassa, constitui ofensa de assédio moral ao referido princípio “a imputação injusta ao agente assediado de fato não cometido por ele” (PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Opus cit, p. 141/142).

Assim, nesse contexto, a condução desses procedimentos se dá através de uma série de violações ao devido processo legal, visando atrapalhar ou impedir a defesa da vítima, e tais procedimentos se transformam num jogo entre o agressor e a vítima, no qual busca assinalar a inferioridade dela através dessas sucessivas violações às garantias de defesa, desestabilizando-a psico e fisicamente aos poucos³⁹.

Esse jogo realizado pelo agressor para com a vítima, tendo o procedimento sancionatório como instrumento de assédio, pode dar-se de diversas maneiras, como, por exemplo:

1. através da instauração de processo disciplinar desprovido de antecedente libelo acusatório detalhado, isto é, com base em acusações genéricas⁴⁰, ou evidentemente sem qualquer respaldo legal⁴¹;
2. por meio de uma pitoresca inversão do ônus da prova, exigindo que a vítima prove sua inocência, quando, na verdade, tal ônus evidentemente cabe à parte acusadora;
3. mediante a negativa de diligências que visem, justamente, comprovar que terceiros são os responsáveis pelos atos imputados à vítima, pois inexistente no procedimento compromisso para com a verdade material;
4. através de um evidente descaso para com a própria formalidade do processo sancionatório, que passa a tramitar com folhas sem numeração, com falta ou subtração de folhas, com rasuras suspeitas, com sucessivas contagens e recontagens de folhas, com enxertos de folhas em branco nos autos etc. – por esse método de assédio, o agressor mostra à vítima que o procedimento disciplinar é inócuo para garantir a

³⁹ Interessante notar que o devido processo legal é “considerado, ao mesmo tempo, uma garantia formal e uma garantia material, como espécie de interdição geral à arbitrariedade, na expressão de Fábio Medina Osório” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Discricionariedade administrativo das autoridades reguladoras e aplicação das normas punitivas. Revista Forum Administrativo. Belo Horizonte: Editora Forum, ano 10, nº 115, setembro de 2010, p. 14). A violação, portanto, ao devido processo legal nos procedimentos sancionatórios constitui em conduta evidentemente arbitrária, eis que atenta contra a interdição geral à arbitrariedade, cuja habitualidade, por conseguinte, consolida o assédio moral.

⁴⁰ EMENTA: HABEAS CORPUS. DENÚNCIA. ESTADO DE DIREITO. DIREITOS FUNDAMENTAIS. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP NÃO PREENCHIDOS. 1 - A técnica da denúncia (art. 41 do Código de Processo Penal) tem merecido reflexão no plano da dogmática constitucional, associada especialmente ao direito de defesa. Precedentes. 2 - Denúncias genéricas, que não descrevem os fatos na sua devida conformação, não se coadunam com os postulados básicos do Estado de Direito. 3 - Violação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Não é difícil perceber os danos que a mera existência de uma ação penal impõe ao indivíduo. Necessidade de rigor e prudência daqueles que têm o poder de iniciativa nas ações penais e daqueles que podem decidir sobre o seu curso. 4 - Ordem deferida, por maioria, para trancar a ação penal (HC 84.409/SP – São Paulo, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-12-2004, Segunda Turma do E. STF, DJ de 19-8-2005).

⁴¹ Ao tratar das “definições principiológicas de limites à aplicação de normas punitivas”, o Prof. Diogo de Figueiredo elenca os princípios da legalidade e da tipicidade, dentre outros, como princípios limitadores e condicionantes à aplicação de sanções administrativas: “1º) princípio da legalidade...; 3º) princípio da tipicidade – ... a possibilidade de uma outorga amplamente aberta pelo legislador, para que o administrador criasse um tipo punível a seu talante, estaria não apenas esvaziando o próprio princípio fundamental da legalidade, com isso validando o arbítrio, como desprezando o princípio político da separação de poderes, pois, no caso, ter-se-ia que a mesma autoridade tipificaria o delito e lhe aplicaria punição” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Discricionariedade administrativo..., p. 14).

sua defesa, acentuando, assim, a inferioridade do agredido; trata-se, portanto, de um desleixo não apenas para com a formalidade do processado, mas para com a própria pessoa da vítima⁴²;

5. por intermédio de negativa de juntada de documentos que se encontram sob o poder da própria administração, através dos quais seria possível trazer à tona o cometimento pela chefia de ilegalidades contra o servidor assediado, ou trazer à evidência o descumprimento de deveres éticos de outros servidores em prejuízo da vítima do assédio;
6. por meio da admissão de provas ilícitas, cuja forma de produção e conteúdo, por conseguinte, são moralmente reprováveis e legalmente inaceitáveis;
7. através da submissão do acusado a um relator escolhido ad nutum, em expressa violação ao juiz natural⁴³

^{44 45}.

A submissão de servidores a procedimentos sancionatórios pode, portanto, constituir em relevante instrumento (método) de exercer assédio⁴⁶. Aliás, constata-se que constitui método empregado pelo agressor contra a vítima do assédio atuar em procedimentos sancionatórios de forma a empreender “excessos e desequilíbrios de ações que possam gerar flagrante ofensa aos direitos fundamentais”^{47 48}.

⁴² “... como bem observa DIÓGENES GASPARINI, não pode o informalismo servir de pretexto ao desleixo, com os administradores fazendo tramitar o processo sem a devida numeração, com falta de folhas, com rasuras suspeitas, enfim sem os elementos mínimos que possam denotar o zelo e a atenção dos órgãos administrativos para os fins do processo. Só assim o processo administrativo pode oferecer segurança e credibilidade aos administrados. Fora daí, o feito seria absolutamente inócuo” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 2ª. ed. Editora Atlas, 2014, p. 993).

⁴³ Ora, decisões que se revelam nos métodos acima explicitados apontam, no mínimo, traços de distorção na vontade do agente público que as praticam, isto é, são evidências do desvio de finalidade na atuação do agente, pois, na verdade, faz uso do procedimento sancionatório não como instrumento para garantir o devido processo legal ao servidor acusado, mas para atingir a um fim previamente determinado: puni-lo a qualquer custo.

⁴⁴ “Em relação ao processo administrativo, o princípio do devido processo legal tem sentido claro: em todo o processo administrativo devem ser respeitadas as normas legais que o regulam. A regra, aliás, vale para todo e qualquer tipo de processo, e no caso do processo administrativo incide sempre, seja qual for o objeto a que se destine” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Opus cit., p. 989).

⁴⁵ “Em preciosa monografia sobre o tema, CRETELLA JUNIOR, também reconhecendo a dificuldade da prova, oferece, entretanto, a noção dos sintomas denunciadores do desvio de poder. Chama sintoma “qualquer traço, interno ou externo, direto, indireto ou circunstancial que revele a distorção da vontade do agente público ao editar o ato, praticando-o não por motivo de interesse público, mas por motivo privado” (CRETELLA JUNIOR FILHO. Anulação do Ato Administrativo por Desvio de Poder. In: CARVALHO FILHO, José dos Santos. Opus cit., p. 49).

⁴⁶ A esse respeito, insta transcrever os ensinamentos do Professor Alexandre Pandolpho Minassa: “A situação pragmática envolvendo o assédio moral como ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório, é a situação em que o superior hierárquico assediador, por força do poder que lhe é conferido, tencionando atingir seus objetivos, impõe injustificadamente determinada sanção disciplinar ao agente alvo de sua perseguição, sem que este possa exercer o direito da ampla defesa e do contraditório” (PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Opus cit., p. 140)

⁴⁷ PANDOLPHO MINASSA, Alexandre. Opus cit., p. 142.

⁴⁸ Ora, constituem direitos fundamentais, evidentemente, o de facultar ao servidor, nos procedimentos sancionatórios, o direito a ser tratado com base na presunção de inocência, o direito a produzir provas que demonstrem a responsabilidade de terceiros pelas irregularidades que lhe são imputadas, de ser julgado por um juiz natural, de não ser julgado com base em provas produzidas ilícitamente pela parte acusadora, de não se lhe criar obstáculos à produção de provas que demonstrem o tratamento não isonômico que se lhe confere entre seus pares, o direito de ser resguardado o seu bom nome e imagem no ambiente de trabalho etc.

Violação de atos sigilosos com o efeito de desconsiderar e desacreditar o trabalho da vítima perante terceiros

Trata-se de método de assédio por intermédio do qual o agressor utiliza de sua função pública privilegiada para atingir a imagem e o bom nome da vítima, o que se dá através da violação do sigilo de atos que, por lei, deveriam ser confidenciais.

Ora, é cediço que os atos relativos a sindicâncias, procedimentos disciplinares, ou correccionais, devem ser necessariamente sigilosos; basta ler diferentes estatutos legais para constatar tal fato (artigo 326 do Decreto Lei nº2479/79 – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro; artigo 150 da Lei Federal 8112/90; artigo 220, §2º, da Lei Nº 869, de 6 de julho de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais; artigo 200 e 205 da Lei Complementar 136/2011 – Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná; artigo 10-A, §7º da Lei Orgânica da PGE/RJ).

Assim, para que se possa denegrir a imagem e o bom nome do servidor público no seu ambiente de trabalho, só há uma forma de fazê-lo: violiar o sigilo dos atos que, por sua própria natureza e por força de lei, deveriam ser confidenciais, o que pode dar-se, por exemplo, de diversas maneiras:

1. através de comentários a respeito dos mesmos perante terceiros que não poderiam deles tomar conhecimento, feitos justamente por quem deveria guardar o sigilo;
2. mediante registro unilateral desses atos sigilosos em sistema de informática aberto aos demais servidores, de forma a possibilitar a identificação do sindicado ou do acusado;
3. por intermédio de expedientes que, embora devessem ser sigilosos (ofícios; memorandos; notificações etc.) e, por esta razão, devessem também ser entregues diretamente ao servidor acusado ou correccionado, são destinados ao interessado mediante terceiras pessoas (superior, subordinado, par ou simplesmente, outro funcionário público);
4. lançando despachos, indagações, determinações, admoestações, ou esclarecimentos direcionados à vítima, em procedimentos administrativos inapropriados (diga-se, não confidenciais) que circulam, ou possam circular, livremente pelas mãos de diversas pessoas, em que pese tais expedientes (despachos, indagações etc.), por lei, deverem ser sigilosos^{49,50}.

⁴⁹ Esta espécie de violação possui uma característica peculiar, pois não apenas desacredita o servidor como também, de forma sofisticada, constitui em sutil agressão que lhe é feita por escrito. Ora, admoestações ou indagações feitas por órgãos correccionais por escrito em procedimentos administrativos que circulam livremente pelo setor onde o admoestado ou indagado trabalha, na prática, produzem efeito análogo àquele que produziria se reunisse os colegas de trabalho ou subordinados desse servidor e fizesse tal indagação ou admoestação na presença de todos.

⁵⁰ Agressão sutil: ao fazê-lo por escrito nesses processos que circulam livremente no departamento da vítima, o agressor logra perenizar sua conduta ilegal, dando-a a conhecer a terceiros seus atos e impressões que deveriam ser sigilosos. Insta perceber que tal conduta constitui uma agressão sutil – o que é bem característico do assédio moral – feita à pessoa da vítima, lançando dúvidas quanto a sua capacidade de bem desenvolver suas funções perante pessoas que lhe são mais próximas no trabalho (subordinados,

Ora, a ocorrência deliberada de várias violações ao sigilo de procedimentos ou expedientes que deveriam ser confidenciais, por si mesma, demonstra o dolo e a determinação do agressor no sentido de evidentemente macular o bom nome da vítima, de acarretar intranquilidade a sua intimidade, a sua própria atividade profissional, criando um clima desfavorável no seu ambiente de trabalho, o que é humilhante para a vítima, podendo, até mesmo, abalar sua autoestima. Trata-se de evidente assédio moral.

Frisa-se que a legislação, ao mesmo tempo em que atribui caráter sigiloso a atos relativos a sindicâncias, procedimentos disciplinares, ou correccionais, prevê que a violação do sigilo desses atos constitui em descumprimento de dever legal por parte do agente público, e, por conseguinte, passível de responsabilização pessoal por tal conduta nas esferas administrativa, cível e penal (artigos 285, XIII, e 286, IX, c/c 287 e 288 do Decreto Lei nº2479/79 – Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro; artigo 116, VIII, c/c artigos 121 e 122, todos da Lei Federal 8.112/90; artigo 177, V, c/c artigo 187, ambos da Lei Complementar 136/2011 – Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Paraná; artigo 88, IV, c/c artigo 96 e 97, todos da LC nº15/80 – Lei Orgânica da PGE/RJ).

A adoção da violação contumaz ao sigilo como método de assédio moral também caracteriza ato de improbidade (artigo 11, caput, inciso III, da Lei 8429/92)⁵¹, além do que constitui, em tese, abuso de poder, nos termos do 4º, alínea “h”, da Lei nº 4898/65⁵².

Ora, a reiterada violação ao sigilo, evidentemente, é dolosa e constitui, em si mesma, em um ato lesivo à honra da vítima, que passa a ter sua imagem e bom nome desacreditados no seu ambiente de trabalho, e, quando tal ato lesivo é praticado justamente por quem tinha o dever de observar o sigilo funcional quanto à matéria dos procedimentos em que atuar, acaba incorrendo no abuso ou desvio de poder^{53 54}.

pares que o substituam em férias, ou simples agentes que funcionem nesse processo administrativo), produzindo o efeito de desacreditá-la no seu ambiente de trabalho.

⁵¹ Eis o teor do citado dispositivo legal: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: ... III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo.” (Lei 8429/92).

⁵² Eis o teor do citado dispositivo legal: “Art. 4º Constitui também abuso de autoridade: ... h) o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal;” (Lei nº 4898/65). Ora, se uma simples violação ao sigilo já constitui em abuso de poder, evidentemente, com mais razão, sua contumaz violação ao sigilo por parte das autoridades que deveriam observá-lo se enquadra no tipo legal, haja vista que acarreta sérios e gravíssimos prejuízos ao servidor/vítima, atingindo não só a sua honra e boa imagem, mas degradando sobremaneira o seu ambiente de trabalho, solapando sua saúde psíquica e física.

⁵³ De fato, como bem percebido pela Professora Maria Aparecida Alkimim, “o assédio moral agrega dois elementos, ou seja, o abuso de poder e a manipulação perversa”⁵³, pois, evidentemente, há abuso ou desvio no exercício do poder quando a autoridade, ao mesmo tempo em que pode produzir atos sigilosos, age em contrariedade ao seu poder/dever de zelar justamente pela confidencialidade funcional dos procedimentos em que atuar (ALKIMIM, Maria Aparecida. Opus cit, p. 39).

⁵⁴ Interessante notar que o método de assediar mediante a violação da confidencialidade dos atos que devam ter o sigilo observado e resguardado por lei acarreta graves prejuízos para a administração, pois espalha no setor em que trabalha a vítima assediada o medo de seus pares de virem a ser objeto também de assédio, haja vista que nessas “hipóteses de assédio moral, muitas vezes não só a vítima é atingida, mas também seus companheiros de trabalho, uma vez que as práticas nefastas acabam por gerar um ambiente

Esvaziamento da função pública do servidor como instrumento de desconsideração do trabalho da vítima

Esta é uma forma sutil de atingir a personalidade da vítima, seja para desacreditá-la quanto a sua própria capacidade técnica de bem exercer sua função pública, seja também para humilhá-la através da criação de uma relação de subordinação inexistente na lei, dela para com o agressor.

Destaca-se que a relevância do cargo público exercido pelo servidor possui relação direta para com a possibilidade de contrariar interesses, e, por conseguinte, o agente público, nessa condição, fica evidentemente exposto a pressões de toda sorte.

Neste contexto, é possível que no seio da advocacia pública, em razão de suas peculiaridades e das relações de governo, sofra o advogado ingerências indevidas em seu trabalho, com o efeito de obrigá-lo a adotar teses de terceiros ou estratégias que não entenda serem as melhores para o exercício de sua atividade de advogado, ou de apresentar defesas num número “X” de laudas⁵⁵.

Ressalte-se, que tal fato não pode ser considerado irrelevante, tanto que já despertou a atenção do Conselho Federal da OAB, a ponto de ter sido necessária a elaboração, em 06/02/2012, das seguintes súmulas:

Súmula 2 - A independência técnica é prerrogativa inata à advocacia, seja ela pública ou privada. A tentativa de subordinação ou ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício da função do advogado público constitui violação aos preceitos Constitucionais e garantias insertas no Estatuto da OAB.

Súmula 6 - Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude.

Vale lembrar que todo Advogado, e no gênero está inserido o Advogado Público, não pode exercer atos de outorga de poder em suas manifestações, sem autorização para tanto, como, por exemplo, nos casos de confissão, transação, reconhecimento da procedência do pedido⁵⁶.

de desconfiança e estresse em geral, afetando a produtividade de todo um setor” (OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz de. Assédio Moral no Ambiente..., p. 98).

⁵⁵ Ora, a eventual tentativa de submissão da consciência do advogado público a órgãos de direção ou controle implica em adentrar no que se tem de mais sagrado no exercício da advocacia, que é a liberdade de manifestação do advogado, a liberdade de o advogado atuar conforme a estratégia de defesa que, em analisando o caso em concreto, entenda ser a mais adequada; isto é, de atuar conforme suas convicções profissionais.

⁵⁶ O Advogado Público, em suas peças de defesa, apenas não pode “confessar, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre que se funda a ação, receber, dar quitação e firmar compromissos” (artigo 45 do Regimento Interno da PGE); ou seja, não pode exercer atos de outorga de poder sem autorização para fazê-lo, já que, pela indisponibilidade do interesse público, somente os pode praticar se devidamente autorizado para tanto. Contudo, no que diz respeito aos argumentos jurídicos a serem apresentados ou omitidos, ou à maneira como tais devam ser expostos, isto é, ao que se encontra na álea da estratégia de defesa do Advogado – e que, portanto, não se confunde com os citados atos de outorga de poder (para confessar, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre que se funda a ação, receber, dar quitação e firmar compromissos), a manifestação do Advogado é inviolável, haja vista dever ser produzida segundo a sua liberdade de consciência, às suas convicções profissionais.

Ora, o conteúdo da defesa elaborada pelo Advogado e a formatação/diagramação do texto de sua peça, com seu consequente efeito no número de laudas, diz respeito à independência técnico funcional do advogado público em sua atuação como tal, e, portanto, inviolável (artigo 5º do Provimento nº. 114/2006 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil⁵⁷ c/c artigos 2º, §3º, e 7º, I, ambos da Lei 8.906/04⁵⁸). Eventuais ordens ou pretensões punitivas desta natureza, que violam as prerrogativas do Advogado, evidentemente, contrariam a mencionada legislação⁵⁹.

Portanto, a tentativa de forçar o Advogado Público – mediante ordens ou submissão a procedimento sancionatório – a adotar teses, argumentos, estratégias, ou a conformar suas peças, por exemplo, a um número “X” de laudas, qualificando a atuação da vítima como defesa inconsistente porque não teria atendido a essas ordens ilegais, atenta contra sua liberdade de consciência e convicções profissionais e constitui em método de assédio por intermédio do esvaziamento ou subtração de suas funções.

Ressalte-se, por oportuno, que a doutrina relativa ao assédio moral é pacífica em afirmar que constitui conduta que atenta à dignidade do trabalhador/servidor, aquela traduzida no “esvaziamento de funções, retirando todas as atribuições relevantes inerentes à função desempenhada pela vítima”^{60 61}, ou, em outras palavras, aquela que “retira da vítima as tarefas que são objeto de seu contrato de trabalho”⁶².

Vejamos o que nos ensina a respeito dessa questão o renomado Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

A violação dessa independência funcional se se der no plano hierárquico, a pretexto da imposição de vontade atentatória à consciência do Advogado de Estado, poderá caracterizar abuso de poder⁶³, mesmo se perpetrado no

⁵⁷ Eis o teor do citado dispositivo normativo: Art. 5º É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública (Provimento nº 114/2006 – Conselho Federal da OAB – grifos estranho ao original).

⁵⁸ Eis o teor do citado dispositivo legal: “Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça. ... § 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei. ... Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;” (Lei 8906/94 – grifos estranhos ao original).

⁵⁹ Assim, quando o órgão correicional, por exemplo, exige que o Procurador do Estado adote uma determinada tese, porque essa seria ordinariamente utilizada, ou que inclua em sua defesa determinado ponto em específico, ou que apresente defesa em determinado número de laudas, na prática atua sobre a consciência mesma do Advogado no âmago do seu exercício profissional, naquilo que lhe é mais sagrado, qual seja, na escolha das teses a serem adotadas e da forma como estas são apresentadas, no estabelecimento da prioridade do que entende deva ser alegado e do que deva ser, até mesmo, omitido, enfim, na estratégia mesma da defesa do Advogado.

⁶⁰ OLIVEIRA DA SILVA, Jorge Luiz. Opus cit., p. 61/62.

⁶¹ Ao exigir do advogado público adoção de teses, ou adentrar no conteúdo das mesmas, exigindo que faça a sua defesa, acrescentado ou omitindo ponto, ou, ainda, que a apresente em determinado número mínimo de laudas, o advogado público, na verdade, acaba sendo tratado como se fosse estagiário do órgão correicional, como se devesse submeter o conteúdo e a formatação de texto de suas peças às suas determinações, subtraindo-lhe, inclusive, a sua autonomia profissional consistente no seu direito, exclusivamente próprio aos Advogados, de traçar a estratégia de defesa.

⁶² ALKIMIM, Maria Aparecida. Opus cit., p. 72.

⁶³ De fato, eventual tentativa de esvaziamento e subtração das prerrogativas inerentes à função do Advogado de Estado, pode, em tese, identificar-se com a hipótese de crime prevista no artigo 3º, alínea “j”, da Lei nº 4898/1965; vejamos: “Art. 3º. Constitui abuso de autoridade qualquer atentado: ... j) aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional”.

contexto interno da hierarquia do órgão coletivo de criação infraconstitucional (Procuradorias), uma vez que o Advogado de Estado, desde logo por ser um advogado, por definição constitucional, é um órgão unipessoal.⁶⁴

Com relação ao dever geral de obediência, o Advogado ou Procurador de Estado, como qualquer outro servidor público, está desobrigado de obedecer a ordens de superior hierárquico, quando manifestamente ilegais, em sentido amplo (ilegais, ilegítimas e ilícitas), incluindo-se, entre essas, as de agir contra sua própria ciência e consciência (grifo nosso), enquanto órgão funcionalmente autônomo⁶⁵.

Eis, ainda, a posição da doutrina a respeito desse assunto:

Ressalte-se que o advogado público deve obedecer à hierarquia da entidade em que atua, mas apenas em questões puramente administrativas, como escala de férias, distribuição de processos e fixação de horários. Essa hierarquia desaparece quando se trata do conteúdo das manifestações do advogado público, que tem a liberdade de expressão garantida como qualquer advogado. Assim, a chefia tem a prerrogativa de distribuir os processos que considerar mais pertinentes a cada subordinado, mas não pode, de maneira alguma, determinar qual a peça a ser feita em determinado caso e nem os argumentos jurídicos a serem utilizados nessa petição⁶⁶.

Estabelecer confusão em relação às tarefas desempenhadas pela vítima mediante acusação do cometimento de irregularidade sem o respectivo detalhamento da conduta considerada irregular, ou mediante acusação calcada em fundamentação genérica, ou imprecisa, ou, ainda, desprovida de fundamento legal

O emprego desse método pelo agressor para assediar sua vítima reside em exigir que esta realize determinadas tarefas sem prestar-lhe as informações necessárias para tanto, ou seja, trata-se de tática “implementada a partir de ordens incoerentes e obscuras destinadas à vítima, que acaba sem entender o que realmente deve fazer”^{67 68}.

⁶⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carís; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 45.

⁶⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência Técnico-Funcional da Advocacia de Estado. In: TAVARES GUIMARÃES, Lúcia Léa (Coord.). Advocacia Pública. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, 2006, p. 20.

⁶⁶ AGUIAR, Alexandre Magno Fernandes Moreira. Para que serve o advogado público?. In: GUEDES, Jefferson Carís; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 57.

⁶⁷ Oliveira da Silva, Jorge Luiz de; Assédio Moral no Ambiente..., p. 60/67.

⁶⁸ Ora, uma das formas de exigir que a vítima pautar sua conduta de determinada forma sem informar-lhe exatamente como fazê-lo consiste em realizar uma série de acusações contra o servidor de maneira genérica, sem especificar no libelo acusatório a conduta que seria considerada irregular; isto porque acusar o servidor de haver cometido determinada irregularidade implica, concomitantemente, em exigir que sua conduta seja adequada ao que a parte acusadora entende ser por regular.

Assim, quando órgão correcional, por exemplo, acusa um advogado público de não apresentar a tese ordinariamente utilizada, sem esclarecer qual tese seria esta, na prática, está realizando ao advogado um comando abstrato e impreciso, gerando intranquilidade e confusão em seu labor, pois a vítima não sabe como deveria agir.

O mesmo ocorre quando o advogado público é acusado de realizar uma defesa inconsistente, sem que se lhe esclareça a parte acusadora qual seria a defesa que entende ser a consistente, ou, ainda, quando se lhe imputa como conduta irregular a apresentação de peça de defesa em determinado número de laudas, sem que a parte acusadora lhe esclareça em qual número de laudas tal peça supostamente irregular deveria ser apresentada.

Isolar a vítima, segregando-a, física ou intelectualmente, em relação aos seus pares no ambiente de trabalho

O isolamento da pessoa em relação aos seus pares é outro meio através do qual o agressor age para causar na vítima a sensação de que seria inferior aos demais, uma espécie de subcategoria de funcionário, ou de que o servidor não seria bem quisto pelos indivíduos (pares ou não) de seu ambiente de trabalho.

Essa segregação pode dar-se de forma evidente, colocando o servidor em um local insalubre, apartando-o das salas ou do andar em que seus pares trabalham, ou determinando que realize tarefas consideradas menos importantes e diversas daquelas para as quais foi contratado etc., enfim, o isolamento pode dar-se por intermédio de sinais visíveis através dos quais se menospreza a pessoa do servidor, como se não fosse digno de ocupar ou exercer a sua função pública, ou como se não tivesse a capacidade de exercer o cargo que ocupa. Trata-se, portanto, de exemplos de assédio moral pelo emprego da segregação física (ou visível) da vítima.

Ocorre, porém, que, há formas sutis, por vezes sofisticadas, normalmente as escolhidas pelo agressor, para praticar o assédio contra a vítima. Ao que parece, quanto mais relevante é a atividade do servidor ou sua posição no serviço público, mais criativos e sofisticados são os meios adotados pelo agressor para segregá-lo.

Tomemos, como exemplo, o exercício mesmo da advocacia pública. Se, porventura, de um Procurador do Estado lhe é exigido, sob pena de sanção, adotar determinada tese jurídica, ou aquela tese que seja ordinariamente utilizada por seus pares, ou que apresente defesa neste ou naquele número determinado de laudas, qual o recado de exigências dessa ordem? E se um Procurador, por algumas dessas razões, fosse acusado de apresentar defesa inconsistente, qual seria o espírito dessa imputação?

Na prática, por esse método, está-se automatizando a atividade do advogado, cerceando, inclusive, sua criatividade de atuação e menosprezando sua qualidade como tal. A pessoa do Procurador, dessa forma, é tratada como se fosse uma espécie de estagiário da Chefia, uma subcategoria – no sentido depreciativo do termo – em relação aos seus pares, já que os demais, evidentemente, ao contrário da vítima, exercem suas atividades segundo suas convicções profissionais, e não como longa manus da Chefia ou do órgão correcional.

Insta perceber que esse método de segregação é sutil porque não se está determinando, de forma visível, que o agente público se isole de seus pares exercendo atividade diversa daquela para a qual foi contratado, mas que a exerça, diferentemente de seus iguais, de modo incompatível com a natureza mesma de seu cargo, como se existisse uma subordinação intelectual entre a pessoa do assediado e seu agressor.

Destaca-se que exigências dessa ordem tem por efeito fazer a vítima sentir-se, no aspecto intelectual, isolada de seus pares, desprestigiada, constrangida, e, por vezes, até mesmo humilhada. A segregação intelectual constitui, assim, num método sutil, invisível e sofisticado de assediar a vítima.

Estabelecer um tratamento não isonômico entre a vítima e seus pares

Esse método de assédio, como sua própria qualificação “não isonômica” já diz, consiste em conferir à vítima tratamento diverso daquele concedido aos demais pares, como, por exemplo, imputar ao funcionário irregularidade por haver praticado ou deixado de praticar determinado ato, enquanto, mesmo tendo ciência de que outro servidor o tenha também praticado ou deixado de fazer, em relação a este nada se faz.

Tal tática de assédio acaba gerando frustração e insegurança para a vítima em seu ambiente de trabalho, pois percebe que não é prestigiada e que seus atos podem ser considerados irregulares, não porque o pudessem ser, mas porque foram simplesmente praticados por ela, de sorte que se vê vulnerável, passível de vir a sofrer eventuais sanções por qualquer ato que venha a praticar.

Salienta-se que esse tratamento não isonômico, como método de exercer o assédio moral contra a vítima, pode dar-se no seio mesmo desses procedimentos, como, por exemplo:

1. quando o órgão responsável pela investigação ou pelo procedimento sancionatório não demonstra qualquer interesse em apurar se o fato apontado como irregular e imputado a determinado servidor teria sido, na verdade, praticado por outra pessoa, diversa do investigado ou acusado, negando pedido de diligência neste sentido;
2. quando, tendo sido descoberto que determinado ato imputado como irregular a certo servidor não seria de sua autoria, mas de um outro funcionário, o órgão responsável pela investigação se demonstra desinteressado em perquirir essa terceira pessoa a respeito desse mesmo ato;
3. quando, num procedimento sancionatório, há violação à paridade de armas entre a parte acusadora e a parte acusada, em regra, em proteção daquela e em detrimento do direito à ampla defesa e do contraditório desta^{69 70}.

⁶⁹ Ora, no procedimento administrativo, ainda mais de cunho sancionatório, deve o Poder Público buscar a verdade material, de forma que os métodos acima especificados, quando adotados pelo agressor, evidenciam seu desvio de poder, já que decide sem comprometimento com o seu poder/dever de diligenciar para alcançar dita verdade, que é a finalidade mesma de todo o

ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO DO ASSÉDIO MORAL.

A Advocacia Pública, no cumprimento de seu dever de realizar o controle interno dos atos da Administração, deve atuar, sucintamente, em três frentes.

Primeiramente, assegurando o respeito e o exercício das próprias prerrogativas dos Procuradores de Estado e do Distrito Federal, uma vez que os advogados públicos, haja vista os conflitos decorrentes do desempenho de seus misteres institucionais, estão sujeitos também a sofrer assédio moral por parte de agentes que se encontram na estrutura do governo, no âmbito interno ou externo das procuradorias.

Certamente, não poderão os Advogados Públicos cumprir com seus deveres institucionais de forma satisfatória, se não lhes forem asseguradas suas prerrogativas frente a possíveis ataques em razão do exercício de suas próprias atividades. Por este motivo, se torna indispensável impedir, por questões éticas e de evidentes conflitos de interesses, que um Procurador acumule função de direção em entidade de classe com cargos comissionados, ou que integre, concomitantemente, os respectivos Conselhos, ou que seja membro de Conselho e, ao mesmo tempo, ocupe função comissionada.

Ora, a acumulação de duas, ou de três dessas funções, cria evidentes conflitos de interesses⁷¹, e, por conseguinte, enfraquece a carreira, além do que propicia um ambiente bastante desfavorável para a proteção de eventuais vítimas de assédio moral, como também favorece a eventual prática dessa conduta antijurídica.

Destaca-se que o fortalecimento do Conselho de Procuradores é relevante para o tema em estudo, pois lhe cabe conduzir os procedimentos sancionatórios e julgar, inclusive, seus pares; e justamente os procedimentos sancionatórios podem ser instrumentalizados para o exercício do assédio.

Daí a necessidade do amplo acesso a esse órgão, permitindo que qualquer Procurador possa a ele candidatar-se, pois eventual provimento de cargo de Conselheiro mediante exclusiva disputa de “chapas”, além de constituir em um empecilho a este amplo acesso, acarreta as seguintes situações:

1. provimento do Conselho por Procuradores que não representem, de forma proporcional, a categoria;

processado, mas o faz segundo seus interesses ou desejos não explicitados, protegendo, inclusive, terceiros, em detrimento da segurança jurídica e da justiça mesma que deveria garantir à vítima.

⁷⁰ “O Princípio Constitucional da Legalidade é um antídoto contra o assédio moral. O administrador público não tem vontade. Não tem desejo. Ele é um mero executor do ato. Mero executor da lei, vale dizer, sua conduta tem que ser pautada na legalidade constitucional” (FERRAZ, Renato. Assédio Moral no Serviço Público – Violação da Dignidade Humana. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Clube dos Autores, 2014, p. 54).

⁷¹ Como pode uma eventual vítima de assédio moral depositar a confiança legítima na imparcialidade de um membro do Conselho de Procuradores na apreciação de um PAD se, por exemplo, um Conselheiro acumular essa função com outra, de natureza comissionada? Como uma vítima do assédio poderá se valer, por exemplo, da proteção de sua própria entidade de classe (Associação de Procuradores) se houver uma mescla entre os diretores dessa entidade com membros em cargos comissionados de governo ou com integrantes do Conselho da Procuradoria? Os conflitos de interesses entre essas funções são evidentes, e a eventual existência dessas cumulações enfraquece a carreira, como também pode facilitar o assédio.

2. a assunção de um “partido” de Procuradores a um órgão que deve atuar com imparcialidade, o que compromete a impessoalidade administrativa em sua atuação e favorece, por conseguinte, a prática de assédio, principalmente sobre aqueles que eventualmente tenham integrado a chapa vencida, ou que, simplesmente, não gozem de afinidade para com a chapa vencedora ou, ainda, que sejam identificados como não pertencentes ao grupo de Procuradores representados pela chapa vencedora;
3. possibilidade de constituição de chapa que se identifique com a direção da Procuradoria, constrangendo os demais colegas a não se candidatarem em outra chapa “de oposição”, e, por conseguinte, ocasionando a situação pitoresca e nada salutar para a carreira: eleições sucessivas de chapas únicas e que não representam a pluralidade da Casa.

Este fenômeno – eleições sucessivas de chapas únicas – sói acontecer quando se impede a candidatura individual do Procurador ao cargo de Conselheiro e se permite, concomitantemente, a formação de chapa concorrente integrada por Procuradores em cargos comissionados no governo, pois, evidentemente, muitos Procuradores acabam se sentindo constrangidos a não formar outra Chapa concorrente, já que podem ser identificados como “opositores” à direção da PGE. A pluralidade e proporcionalidade na representação do Conselho são, assim, fulminadas pelo próprio procedimento “eletivo” de acesso ao aludido órgão, que acaba se tornando em mero processo pro forma de provimento dos cargos de Conselheiros, o que enfraquece a carreira e a instituição.

A segunda frente de atuação do Advogado Público contra o assédio moral pode dar-se através de sua participação em campanhas educativas tanto no âmbito interno das Procuradorias, como nos demais órgãos da Administração, abordando questões de ordem jurídica a respeito do dito fenômeno.

Por último, o Advogado Público deve sempre estar atento, auxiliando juridicamente os gestores públicos, no sentido de prevenir e coibir o assédio, inclusive, informando ao Ministério Público sempre que tiver notícia ou ciência da eventual ocorrência de assédio no serviço público, sem prejuízo de provocar ou providenciar, conforme o caso, a respectiva apuração interna dos fatos e eventual sanção do agressor.

CONCLUSÃO

Em razão do que foi apresentado nesta tese, conclui-se, de forma sucinta, nos seguintes termos:

O assédio moral é mais comum no seio da administração do que se imagina, e produz graves prejuízos tanto aos servidores como à própria eficiência e economicidade da gestão administrativa, de forma que é bastante relevante a participação da Advocacia Pública em políticas públicas que visem a prevenção do assédio.

A compreensão, por parte dos Advogados Públicos, acerca do fenômeno em si do assédio moral e da forma como ele se manifesta no setor público é indispensável para que possam colaborar com políticas de combate ao assédio moral.

O conceito de assédio moral adotado pelo Ministério do Trabalho é o que foi consagrado pela psiquiatra francesa Marie-France Hirigoyen: “Toda e qualquer conduta abusiva – manifestando-se, sobretudo, por comportamentos, palavras, atos, gestos, ou escritos – que possa trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, por em perigo seu emprego, ou degradar o ambiente de trabalho”.

Existem vários métodos adotados pelo agressor para assediar a vítima, sendo o mais comum culpá-la pela prática de atos praticados por terceiros, ou por atos que não constituem irregularidades, e como as sanções disciplinares somente podem ser impostas mediante procedimentos sancionatórios, o agressor, ou grupo de agressores, neles encontra amplo campo para exercer o assédio, eis que esses procedimentos, neste contexto, não são instaurados e conduzidos para a busca da verdade, mas para dissimular a agressão, servindo, ao mesmo tempo, de instrumento de “jogo” para com a vítima, por meio do qual assinala a sua inferioridade em relação ao agressor e frustra, no decorrer do tempo, sua expectativa legítima de que o procedimento lhe garantiria segurança jurídica e justiça.

Constituem outros métodos de assédio moral contra o servidor:

1. a violação contumaz do sigilo dos atos correicionais e/ou dos procedimentos sancionatórios;
2. o esvaziamento da função pública da vítima, através de ordens ou imputações de supostas irregulares que, na prática, atentam contra as prerrogativas mesmas das funções desempenhadas pela vítima;
3. o estabelecimento de ordens ou imputações abstratas ou confusas, de sorte que a vítima não sabe como atuar para atender a essas ordens ou para conformar sua conduta de maneira que não seja considerada irregular;
4. a segregação física (evidente) ou segregação intelectual (sutil) da vítima;
5. tratamento não isonômico entre os pares.

O assédio moral constitui em conduta intrinsecamente imoral, desonesta e desleal tanto para com a vítima como para com as instituições, além do que atenta contra princípios básicos da administração pública, e, por conseguinte, o agente público agressor, necessariamente, incorre em improbidade administrativa ao praticá-lo (artigo 11, caput, da Lei 8429/92).

O método de praticar assédio por intermédio de contumaz violação ao sigilo caracteriza conduta de improbidade administrativa tipificada pelo artigo 11, caput e inciso III, da Lei nº 8429/92, como também pode se enquadrar na hipótese tipificada como abuso de poder, nos termos do artigo 4º, alínea “h”, da Lei 4898/65.

O agente público que toma ciência da existência de assédio, ou a quem o assediado dirige petição e lhe expõe sua condição com tal, tem o dever de tomar as providências legais para apurar e coibir a agressão, sob pena de enquadrar sua omissão na hipótese de improbidade administrativa (artigo 11, caput e inciso II, da Lei 8429/92).

Por todo o exposto, conclui-se que a Advocacia Pública deve sempre estar atenta para colaborar com a Administração em políticas públicas de combate ao assédio:

1. seja fortalecendo a própria carreira do Advogado Público:
 - a. impedindo a acumulação de funções com evidentes conflitos de interesse (membro de diretoria de entidade de classe com cargo comissionado e/ou com integrante do Conselho da Procuradoria); e
 - b. permitindo aos Procuradores o amplo acesso ao Conselho de Procuradores;
2. seja participando no aperfeiçoamento da legislação contra o assédio, ou por intermédio da prestação direta de assessoria jurídica aos agentes públicos; ou, ainda;
3. provocando ou promovendo a apuração de eventual assédio moral de que tenha notícia, sem prejuízo de provocar o Ministério Público; tudo, a bem do serviço público e em defesa de valores éticos e morais que devem pautar toda e qualquer atuação da Administração Pública.

STATE ADVOCACY PERFORMANCE IN PUBLIC POLICIES OF BULLYING PREVENTION IN MANAGEMENT FRAMEWORK

Abstract

Bullying has become, increasingly, a subject of interest from different branches of science, particularly, because of the significant losses to society, both in the government and private areas. Study conducted by the International Labour Organisation (ILO), for example, estimated that in 2000, by reason of mental health problems deriving from work, was spent about 3% of Gross Domestic Product of European Union. Within the public administration was detected, in absolute terms, a higher incidence of bullying. State's lawyers, by reason of the nature of their tasks, are exposed to become victims of this immoral conduct committed by other public agents, including by co-workers. The aim of this article is to give an overview for the understanding of this ominous phenomenon and the way it gives in the public administration - its concept and the various methods employed by the aggressor, etc. - panorama that it is vital to prevent and restrain it, given the serious intrinsic immorality of the phenomenon, recognized by STJ as a practice of improbity conduct.

Keywords: Bullying. Methods employed by the aggressor. Blame the victim. Violation of professional secrecy. Emptying of the public function. Abuse of power. Improbity act.

REFERÊNCIAS

ALKIMIN, MARIA APARECIDA. **Assédio Moral do Trabalho nas Relações de Trabalho**. 2ª. ed. Editora Juruá, 2012.

AZEVEDO MOURA, MAURO DE. **Assédio Moral**, disponível em: www.mobbing.nu/estudios-assediomoral.doc

CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª. ed. Editora Atlas, 2014.

CRETELLA JUNIOR. Anulação do Ato Administrativo por Desvio de Poder. In: Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª. ed. Editora Atlas, 2014.

FERRAZ, RENATO. **Assédio Moral no Serviço Público – Violação da Dignidade Humana**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Clube dos Autores, 2014.

FERRAZ, SÉRGIO E DALLARI, ADILSON ABREU. **Processo Administrativo**. 3ª. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

HIRIGOYEN, MARIE-FRANCE. **Assédio Moral – A violência perversa no cotidiano**. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2012.

INÁCIO, APARECIDO. **Assédio Moral no Mundo do Trabalho**. São Paulo: Editora Idéias e Letras, 2012.

MOREIRA AGUIAR, ALEXANDRE MAGNO FERNANDES. Para que serve o advogado público?. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA NETO, DIOGO DE FIGUEIREDO. **A Advocacia de Estado revisitada**: essencialidade ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Independência Técnico-Funcional da Advocacia de Estado. In: TAVARES GUIMARÃES, Lúcia Léa (Coord.). **Advocacia Pública**. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Discrecionariade administrativo das autoridades reguladoras e aplicação das normas punitivas**. Revista Forum Administrativo. Belo Horizonte: Editora Forum, ano 10, nº115, setembro de 2010.

OLIVEIRA SILVA, JORGE LUIZ DE. **Assédio Moral como Ato de Improbidade Administrativa**, disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://jus.com.br/artigos/25434/assedio-moral-como-ato-de-improbidade-administrativa>.

OLIVEIRA SILVA, JORGE LUIZ DE. **Assédio Moral no Ambiente de Trabalho**. 2ª. ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito – LEUD, 2012.

PANDOLPHO MINASSA, ALEXANDRE. **Assédio Moral do Âmbito da Administração Pública Brasileira**. 1ª. ed. São Paulo: Habermann, 2012.

PEREIRA SOBOLL, LIS ANDRÉA. **Assédio Moral/Organizacional – uma análise da organização do trabalho.** 1ª. ed. Editora Casa do Psicólogo, 2008.

SABIR I. GIGA, HELGE HOEL E DUNCAN LEWIS. **The Costs of Workplace Bullying**, pesquisa disponível em: [http://www.workplaceviolence.ca/sites/default/files/Giga%20et%20al.%20\(2008\)The%20costs%20of%20workplace%20bullying_0.pdf](http://www.workplaceviolence.ca/sites/default/files/Giga%20et%20al.%20(2008)The%20costs%20of%20workplace%20bullying_0.pdf)

SILVEIRA BARRETO, MARGARIDA MARIA. **Uma Jornada de Humilhações**, Dissertação de mestrado em Psicologia Social; PUC/SP, 2000, disponível em <https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=uma%20jornada%20de%20humilha%C3%A7%C3%B5es>.

Trabalho enviado em 22 de outubro de 2015.

Aceito em 25 de outubro de 2015.