



CENTRO UNIVERSITÁRIO IESB
CURSO DE DIREITO

FABIO LIMA CORDEIRO

**Assédio moral no serviço público:
tendências de estudo no Brasil.**

Brasília, maio de 2014

FABIO LIMA CORDEIRO

**Assédio moral no serviço público:
tendências de estudo no Brasil.**

Artigo científico apresentado ao Curso de Direito do Centro Universitário Instituto de Educação Superior de Brasília, como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador Professor Especialista Paulo Sérgio Pontes da Silva Mafra

Brasília, maio de 2014

Resumo

Esse artigo possui como objetivo investigar as tendências de estudo no Brasil acerca do Assédio Moral no Serviço Público, no período dos últimos 10 anos, de forma que seja possível identificar conceitos e outros institutos de direito administrativo que estejam sendo discutidos e aplicados junto ao tema. O método escolhido foi o de pesquisa bibliográfica, realizada na Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional (RVBI), selecionando artigos sobre a temática publicados em periódicos especializados em Direito entre o período de 2004 e 2013. Os resultados encontrados a partir da leitura e análise do conteúdo dos artigos amostrados foram distribuídos em sete categorias temáticas: (a) construção do conceito, suas autoridades no tema, modalidades e perfis; (b) violação de princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da administração pública; (c) condutas de assédio moral peculiares do serviço público; (d) legislação especial aplicada, no âmbito municipal e estadual, e interpretação de leis no âmbito federal; (e) aspectos processuais das lides, relativos à responsabilidade civil, competência, provas processuais; (f) prejuízos e danos para as vítimas e para o Estado; (g) propostas e soluções, preventivas e repressivas, no combate à prática. Concluiu-se desse trabalho que o assédio moral na administração pública possui contornos e formas mais sofríveis para as vítimas; que a modalidade de assédio moral mais constante no serviço público é a vertical ascendente, envolvendo questões de abuso de poder; que essa conduta pelo servidor público é mais gravosa por ferir princípios da Administração Pública, especialmente o da moralidade, tendência essa confirmada pelo STJ ao considerar a temática como improbidade administrativa.

Palavras-chave: Assédio moral; Serviço Público; Servidor Público; Administração Pública; Brasil.

Introdução

Mais do que provocações, sarcasmos e zombarias, o assédio moral constitui uma conduta ofensiva que visa minar diretamente a dignidade do trabalhador. Ocorre por meio de diversas ações, de forma continuada e repetitiva, visível perante os outros colegas, a ponto de tornar o ambiente de trabalho hostil e insuportável para a vítima. Constitui-se de uma verdadeira campanha de terror psicológico em que o assediado se sente muitas vezes humilhado, perseguido, hostilizado.

O tema é considerado tão antigo quanto o próprio trabalho, mas começou a ser estudado como fenômeno apenas no final do século passado, nas décadas de 1980 e 90. Embora os trabalhadores da iniciativa privada estejam mais expostos a situações que levem a esse tipo de abuso, os servidores públicos também estão sujeitos a serem vítimas dessa conduta moralmente reprovável. Em razão da garantia de estabilidade no vínculo funcional e regime estatutário diverso do trabalhador celetista, o assédio moral no serviço público apresenta contorno diferenciado.

Considerando que a problemática do assédio moral no trabalho vem sendo estudada há mais de três décadas, percebe-se que aspectos relacionados ao servidor público ainda necessitam de maior estudo e sistematização. A pesquisa realizada identificou apenas 16 artigos científicos. Nota-se, com isso, a relevância de estudos que identifiquem as principais tendências de estudo em relação à temática, oportunizando o acesso às construções teóricas que cercam o assunto.

O objetivo deste artigo é investigar as tendências de estudo no Brasil acerca do Assédio Moral no Serviço Público no período dos últimos 10 anos (2004 a 2013), de forma que também seja possível identificar conceitos e outros institutos de direito que estejam sendo discutidos e aplicados junto a essa temática, bem como as identificar as categorias de estudo que estão sendo trabalhadas pelos autores.

Para tanto foi realizada pesquisa na base de dados da Rede Virtual de Bibliotecas do Congresso Nacional, com a palavra-chave “Assédio Moral” combinada com outras três: “serviço público”, “servidor público” e “administração pública”. Após selecionar apenas artigos de periódicos especializados em Direito, foi estabelecida a amostra que constitui a análise deste trabalho.

1. Método

A pesquisa pauta-se na abordagem qualitativa e para o seu desenvolvimento foi utilizada a pesquisa bibliográfica. Trata-se de uma pesquisa que permite a busca, a avaliação crítica e a síntese das evidências disponíveis a respeito do tema investigado (FONTES et al, 2011). O produto da pesquisa identifica o estado atual dos estudos relacionados à temática, bem como indica possíveis lacunas para a realização de trabalhos futuros e mais aprofundados.

Para este trabalho foi realizado levantamento bibliográfico na Rede Virtual de Bibliotecas do Congresso Nacional (RVBI), selecionado artigos que abordavam a temática do assédio moral no âmbito da administração pública. Foram selecionados os artigos publicados em periódicos especializados em Direito. O período de abrangência compreendeu as publicações entre 2004 e 2013, considerando que uma década é um período razoável de transformações no Direito.

A escolha da RVBI justifica-se por ser esta uma rede cooperativa de bibliotecas, coordenada pela Biblioteca do Senado Federal, que agrega recursos bibliográficos de doze bibliotecas da Administração Pública Federal e do governo do Distrito Federal, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O acervo registrado nessa base de dados bibliográfica possui como prioridade temática a área do Direito.

Outro fator que conduziu a escolha da rede foi a representatividade de suas bibliotecas como fontes de informação acadêmica do Direito Brasileiro. Apesar da grande quantidade de informação jurídica disponível na internet, essa rede consegue concentrar de forma mais organizada publicações renomadas no ambiente acadêmico jurídico. Normalmente o conteúdo desse tipo de periódico não está disponível em acesso aberto. Outras bases de dados on-line de importante impacto no meio acadêmico em geral, como Periódicos CAPES e SciELO por exemplo, não foram consideradas por possuírem pouca representatividade de periódicos especializados em Direito no Brasil.

Para o levantamento de informações na base de dados bibliográficos, o principal descritor utilizado na estratégia de busca foi “assédio moral”, cruzado com outros três descritores: “serviço público” ou “servidor público” ou “administração pública”. Cabe considerar que essas palavras-chaves foram preteridas por constarem como descritores de assunto no Vocabulário Controlado de Assuntos (VCB), que é utilizado pelas bibliotecas dessa rede na indexação dos artigos. Isso resulta em uma pesquisa mais precisa, uma vez que um artigo indexado, mesmo que não identifique claramente em seu título o tema, será recuperado porque em sua catalogação foi usado o descritor padrão.

Nesse sentido, obteve-se inicialmente 632 referências com a palavra-chave “Assédio Moral” como descritor no campo assunto, de sua catalogação. No primeiro refinamento foram selecionados os documentos publicados no período objetivo do estudo (2004 a 2013), reduzindo esse total para 581 referências. Em seguida foi utilizada combinação de palavras-chaves que foram consideradas descritores qualificadores, ou seja, que iriam delimitar e, portanto, definir a temática em questão. Após esse último refinamento, foram encontradas 36 referências bibliográficas.

Na triagem dessas referências foram adotados os critérios de exclusão: artigos especializados em Direito e serviço público no Brasil. Foram então retiradas as referências que correspondiam a capítulos de livros (5 itens), artigos em que a temática era abordada em outros países, como Espanha e Argentina (4 itens); artigos em periódicos não especializados, inclusive jornais populares e revistas semanais do tipo Veja e Isto é, bem como itens decorrentes de revocação (9 itens). Dois livros que abordavam exclusivamente o tema foram utilizados como referencial teórico. No final foram selecionados 16 artigos.

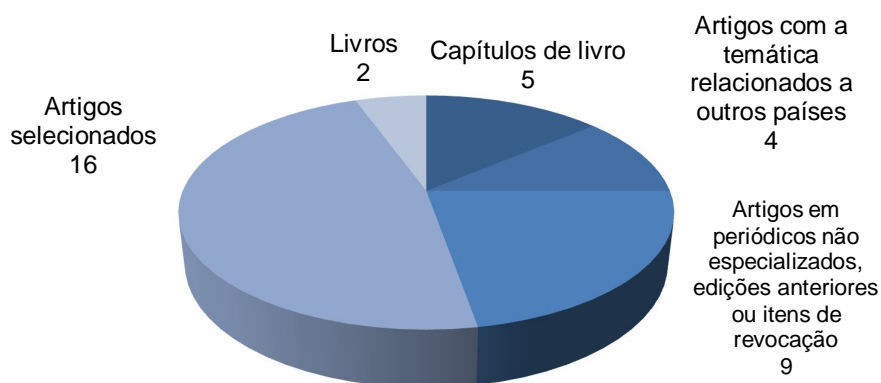


Gráfico 1 – Triagem das referências encontradas com a temática

A data de finalização deste procedimento foi em 20 de abril de 2014. Quaisquer diferenças quantitativas ao repetir esse método podem ser decorrentes de novos itens inseridos na base de dados. Para a análise, foi realizada a leitura completa dos artigos, e o fichamento dos mesmos. Os dados coletados foram organizados em tabelas Excel, de forma a proporcionar melhor organização e estruturação das informações.

2. Resultados e discussão

Verifica-se no levantamento preliminar da pesquisa bibliográfica que o tema assédio moral no trabalho possui uma considerável quantidade de estudos publicados no Brasil (632). Entretanto, após o refinamento que levou à seleção final

dos artigos analisados, a quantidade de artigos publicados com a temática diminuiu drasticamente (36).

Tabela 1 – Levantamento inicial no acervo bibliográfico da RVBI

Estratégia de busca	Total de referências encontradas
Documentos encontrados com o tema Assédio Moral	632
Documentos encontrados com o tema Assédio Moral no período pretendido (2004-2013)	581
Documentos encontrados com o tema Assédio Moral e os qualificadores (Serviço Público ou Servidor Público ou Administração Pública) no período pretendido (2004-2013)	36

Fonte: Rede Virtual de Bibliotecas do Congresso Nacional. Dados compilados pelo autor.

Dos 16 estudos analisados, três foram publicados em periódicos de acesso aberto, ou seja, seu conteúdo estava disponível on-line gratuitamente. Os outros 13 não tinham versões on-line ou exigiam pagamento ou assinatura do periódico para consulta. Com relação ao ramo especializado do direito no qual o periódico se concentrava, a maioria era de direito trabalhista (8), seguido de direito administrativo (4) e eleitoral (1). Todos os periódicos possuíam International Standard Serial Number (ISSN). Observando a classificação Qualis, atribuída pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), detectou-se 1 periódico com classificação A2, 5 com classificação B (sendo B1, B3, B4 um de cada e dois B5) e 9 com classificação C.

Quanto ao ano de publicação, foi encontrado apenas um artigo anterior ao ano 2004; que foi descartado por estar fora do período a ser estudado. A partir de 2009 houve considerável avanço nas publicações, encontrando-se sua distribuição assim representada: três entre 2004-2008 e 13 entre 2009-2013. Quanto à procedência dos estudos, considerando o local indicado como origem do autor, 10 eram da Região Sudeste, 4 do Nordeste, 3 do Sul e 2 do Centro-Oeste.

Em relação aos autores, 17 eram da área do Direito, com formação jurídica (graduação), sendo que 2 possuem especialização, 8 tem mestrado, 1 doutorado e 1 pós-doutorado. Dois autores eram graduados na área de Administração, um com mestrado e outro com doutorado. A maioria (12) são servidores ou agentes públicos, entre Professores Universitários, Procuradores, Juiz-Auditor, Analistas e Técnicos judiciários. Os autores não servidores (7) eram em sua maioria advogados.

A partir da leitura e análise do conteúdo dos artigos amostrados, foram construídas sete categorias temáticas: construção do conceito; violação de princípios constitucionais; condutas de assédio moral particulares do serviço público; legislação especial aplicada; aspectos processuais das lides; prejuízos e danos; propostas e soluções no combate à prática. Com a finalidade de facilitar a interpretação dos dados, as informações encontradas foram agrupadas nessas categorias temáticas, elencadas a seguir.

2.1. Construção do Conceito de Assédio Moral no Serviço Público

Nessa categoria, Construção do Conceito de Assédio Moral no Serviço Público, se destaca o interesse de autores e pesquisadores em conceituar o que é Assédio Moral, a etimologia do termo, bem como os estudos que originaram a definição do instituto, qual a diferença entre assédio moral e assédio sexual, quais as modalidades de assédio, perfil do agressor e da vítima e as particularidades aplicadas ao serviço público que o tornam uma conduta mais gravosa do que no setor privado.

A etimologia do termo assédio moral nos diferentes países revela diferenças sutis entre as doutrinas. Nos países nórdicos, Suíça, Alemanha, Itália, Estados Unidos adota-se o termo *mobbing*. *Bullying* na Inglaterra. *Harcèlement moral* na França (KAPITANSKY, 2011). A construção dos termos *mobbing* e *bullying* veio de pesquisas realizadas em 1968, em que foi analisado o comportamento de animais que se juntavam para ataques coletivos contra um predador. Em seguida essas análises foram aplicadas ao comportamento de crianças em escolas. Depois, na década de 1980, Hienz Leymann adaptou a pesquisa com estudo de um grupo de trabalhadores suecos. (RIZZATO, 2012). Já o termo *harcèlement moral*, vem dos estudos da psiquiatra Marie-France Hirigoyen concluídos em 1998, voltados para o comportamento de trabalhadores franceses e seus chefes, em que o foco foi estudar os efeitos perversos dessa conduta, que passavam pela baixa auto-estima, doenças físicas e psíquicas, até suicídio (DARCANCHY; RIO, 2010). Percebe-se que nos países que adotaram o termo *mobbing* e *bullying* o assédio é tratado como um instituto decorrente de razões sociais, um comportamento causado pelas pressões

hodiernas de falta de emprego, competitividade, preservação do posto de trabalho. Já os países que adotaram a doutrina francesa, possuem foco de estudo nas questões psicológicas, nos danos causados ao indivíduo (tanto físicos quanto morais e psicológicos) e as razões que levam os assediadores a cometer tal conduta.

Dos artigos analisados, a maioria (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; CORREA; CARRIERI, 2004; DARCANCHY; RIO, 2010; GALVÃO; SARMENTO, 2009; KAPITANSKY, 2011; MAEOKA, 2012; REIS, 2013; SOUSA, 2010) segue o entendimento da doutrina francesa, citando o conceito de Hirigoyen (2002, p. 76) de que

O assédio moral no trabalho se define como toda e qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou a integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho.

O conceito criado por Hirigoyen aborda os principais fatores adotados para determinar se uma conduta é ou não de assédio moral: continuidade, o terror psicológico no ambiente de trabalho e a intenção de atingir a dignidade do trabalhador. A continuidade afasta as situações esporádicas para verificar se a conduta tem característica de comportamento repetitivo e de perseguição. O terror psicológico tem que estar associado necessariamente ao ambiente de trabalho, a ponto de que seus efeitos sejam visíveis e com prováveis testemunhas. A ofensa direta à dignidade da pessoa do trabalhador é *conditio sine qua non* do assédio, pois é quando se verifica os danos sofridos pela vítima.

Além de Hirigoyen, também é citado por outros autores (ARAÚJO, 2009; CORREA; CARRIERI, 2004; DARCANCHY; RIO, 2010; MAEOKA, 2012; SOUSA, 2010) o conceito do médico alemão e pesquisador na área de psicologia Heinz Leymann (2004 apud SOUSA, 2010, p. 119) de que:

Assédio moral é a 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.

Leymann, assim como Hirigoyen, também aborda em seu conceito os principais fatores caracterizadores da conduta de assédio. Ambos os pesquisadores

foram os mais citados nos artigos analisados. O primeiro em 5 (cinco) artigos e a segunda em 9 (nove).

Além destes pesquisadores internacionais, no âmbito nacional destacam-se duas autoras, consideradas precursoras no país acerca do tema: Margarida Barreto e Márcia Guedes. A Médica do Trabalho Margarida Maria Silveira Barreto, defendeu em 2000, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, a dissertação de mestrado *Uma jornada de humilhações*, sendo considerado este o primeiro estudo realizado no Brasil sobre assédio moral (BRITO, 2011); e a Juíza do Trabalho da 5ª Região (Vara do Trabalho de Guanambi, Bahia) Márcia Novaes Guedes, pioneira no Brasil que em 2003 publicou o livro *Terror psicológico no Trabalho*. Barreto foi citada em 7 (sete) artigos, enquanto que Guedes foi citada em 3 (três).

Mesmo em meio ao escasso número de artigos encontrados no levantamento desta pesquisa, é possível identificar, pela repetição com que são citados, quem são os pesquisadores considerados doutrinadores a respeito do tema, tanto no âmbito internacional quanto nacional. Isso revela que há necessidade de desenvolver maior discussão no meio científico sobre a temática para que não ocorra a hegemonia de apenas um autor. A partir dos trabalhos desenvolvidos por esses doutrinadores mais citados, os autores passaram a apresentar conceitos próprios de assédio moral, demonstrando que há potencial para o desenvolvimento da pesquisa acerca do tema. Entre os conceitos próprios desenvolvidos nos artigos cita-se:

O Assédio Moral no trabalho é a violência contra a moral dos trabalhadores, no local onde exercem suas atividades laborativas, e é prática tão antiga quanto o próprio trabalho (KAPITANSKY, 2011).

Assédio moral é o abuso de poder ou a prática repetida de atos ofensivos, intimidatórios e discriminatórios que tenham por objetivo desvalorizar, humilhar, injuriar, caluniar ou subjugar o trabalhador. Visam a atingir a integridade física e psíquica do trabalhador mediante a imposição de situações humilhantes e vexatórias (GALVÃO; SARMENTO, 2009).

É caracterizado por um conjunto de práticas reiteradas e prolongadas no tempo no âmbito das organizações, principalmente nas que se estruturam por relações de hierarquia, em que, geralmente, um superior hierárquico, através de condutas negativas e aéticas, submete, de forma perversa e agressiva, funcionários a ele subordinados a constantes pressões por resultados, humilhações de toda a ordem, isolamento dos demais componentes do grupo de trabalho, perda da credibilidade e autoestima e, por fim, evoluindo, algumas vezes, ao extremo das agressões físicas. Tudo

isso ocorre durante a jornada de trabalho e no exercício das funções no âmbito da organização empresarial ou do serviço público (BRITO, 2011).

Pode-se entender como assédio moral no trabalho todas as formas de constrangimento, humilhação, autoritarismo, falta de ética, manipulação perversa, abuso de poder, sarcasmo e, ações que tornem insustentáveis as relações do assediado em seu meio ambiente de trabalho. Enfim, práticas nefastas de perseguição que podem ocorrer em poucas vezes ou de forma repetitiva e prolongada, abalando de tal forma as vítimas que chegam a causar-lhes doenças que muitas vezes são irreversíveis para a sua integridade física e/ou psíquica (DARCANCHY; RIO, 2010).

Os autores não divergem entre si, e abordam em seus conceitos sempre os mesmos fatores determinantes do assédio, aqueles adotados pela doutrina francesa. Nota-se essa tendência principalmente por darem mais destaque aos danos psicológicos consequentes da conduta.

Outra abordagem conceitual é a diferença entre o assédio moral e o assédio sexual (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; GALVÃO; SARMENTO, 2009; SALGADO, 2009). Salgado (2009) lembra que o assédio sexual foi tipificado em 2001 no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) e desta forma constitui-se em ilícito diferente, pois visa vantagem ou favorecimento sexual, enquanto o assédio moral – de natureza psicológica – caracteriza-se pela intencionalidade predatória em relação à dignidade psíquica do agredido, embora a repetitividade seja comum em ambas as agressões.

Complementando o conceito de assédio moral, os autores apresentam a classificação dos tipos de assédio e os perfis dos assediadores e vítimas (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; CORREA; CARRIERI, 2004; DARCANCHY; RIO, 2010; GALVÃO; SARMENTO, 2009; KAPITANSKY, 2011; KODAMA, 2012; MAEOKA, 2012; REIS, 2013; RIZZATO, 2012; SOUSA, 2010). A classificação adotada é baseada nos estudos de Hirigoyen (2002 apud KAPITANSKY, 2011) no qual o assédio moral pode ser:

- Assédio vertical descendente (proveniente da hierarquia), ou seja, procedimentos abusivos de um superior para com um subordinado. A subordinação hierárquica pode induzir o superior a tirar partido do seu poder abusando dele, e tendo prazer em submeter o subordinado à sua vontade;
- Assédio horizontal (proveniente de colegas). Este tipo de assédio é frequente quando dois colegas disputam um lugar ou uma promoção;

- Assédio misto (um assédio horizontal que passa a assédio vertical descendente). O assédio horizontal prolongado e sem interferência da hierarquia, que desta forma se torna cúmplice, passa a ser um assédio vertical descendente;
- Assédio ascendente (proveniente de um ou mais subordinados que assediam um superior).

Em relação aos agentes, entende-se que quem pratica o assédio é o agressor ou assediador, e quem sofre é a vítima ou assediado. Nomenclatura essa comum nos artigos. Ao tratar do perfil do agressor e da vítima, é nesse momento que os artigos começam a entrar na distinção do assédio moral no serviço público, do setor privado.

Sousa (2010) procura esclarecer que quando se fala de servidor público, trata-se daqueles agentes públicos regidos pela Lei 8.112 de 1990, considerados estatutários. Estes são diferentes dos agentes políticos, que são aqueles aos quais se incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público, a exemplo, os Ministros de Estado; Secretários Estaduais e Municipais, Membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. Essa percepção é sentida nos demais artigos. Não foram objeto de estudo os empregados públicos, contratados pelos entes públicos sob o regime celetista.

Para alguns autores o agressor geralmente pratica tal conduta na modalidade vertical descendente, motivado por não possuir competência para ocupar o cargo comissionado em questão e, portanto necessita ocultar a sua incompetência (BRITO, 2011; CORREA; CARRIERI, 2004; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; MINASSA, 2009; MORAES, 2006; RIZZATO, 2012; SOUSA, 2010). O fato dos cargos comissionados no serviço público serem em sua maioria de indicação política, nem sempre designa o melhor líder, ou o melhor técnico para exercer a função. Assim, o agressor ou precisa esconder sua incompetência, ou tem a confiança da impunidade ou possui alguma perversão psicológica.

Em um estudo de caso (CORREA; CARRIERI, 2004) uma vítima relatou que o seu agressor costumava mencionar orgulhosamente a frase: “se Hitler souber disso, vai ficar com inveja de mim!”. Não é preciso conhecimento psiquiátrico ou psicológico acadêmico para perceber que o comportamento em questão trata-se de

uma perversão em demonstrar poder. Como muito bem colocado por Minassa (2009) “no setor público, entretanto, a lógica de missão mostra-se bem diversa, pois o ato de assediar não está relacionado com a produtividade, mas, sim, com questões de poder”.

No tocante ao perfil da vítima no serviço público, um dos artigos (KAPITANSKY, 2011) apresenta uma característica muito peculiar a respeito do perfil da vítima, que é compartilhado por outros autores (BRITO, 2011; CORREA; CARRIERI, 2004; GALVÃO; SARMENTO, 2009; KODAMA, 2012; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012). Para Kapitansky (2011), de modo geral, as vítimas são aquelas pessoas que acreditam no seu trabalho, estão envolvidas e que não se corromperam pela mediocridade. Normalmente são pessoas muito honestas e ingênuas, que dotadas de moralidade se opõem a cometer atos ilícitos, seja contra lei ou contra a ética da profissão, e passam a ser perseguidas ou censuradas de forma injusta. Indignam-se com as coisas erradas e, ao invés de ficarem caladas, externam sua contrariedade, o que estimula a perseguição do agressor. Em geral os demais colegas são omissos, por saber como as coisas funcionam. Na classificação de gênero, as mulheres são mais propensas no serviço público a serem tanto vítimas de assédio (GALVÃO; SARMENTO, 2009; GUEDES apud KAPITANSKY, 2011) quanto agressoras.

Diante desses perfis, os estudos apontam que a estabilidade é um dos fatores que tornam o assédio moral no serviço público mais danoso para a vítima (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; CORREA; CARRIERI, 2004; KAPITANSKY, 2011; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; SOUSA, 2010). A estabilidade, diferentemente do setor privado, não permite a demissão do servidor público. Assim o agressor procura, por não poder demitir, iniciar uma tortura psicológica com vistas a forçar a exoneração, remoção, afastamento ou realocação da vítima.

Hirigoyen (apud ARAÚJO, 2009) diz que o assédio moral assume formas diferentes de um setor para o outro. No privado é mais evidente, dura menos tempo e termina em geral com a saída da vítima. No setor público, o assédio moral pode durar anos, pois, em princípio, as pessoas são protegidas e não podem ser demitidas, a não ser devido a uma falta muito grave. Por esta razão, os métodos de

assédio são, neste caso, mais perniciosos e produzem resultados dramáticos sobre a saúde, bem como sobre a personalidade das vítimas.

Outro fator que torna o assédio moral no serviço público mais gravoso do que no setor privado é que essa conduta fere, além do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, os princípios constitucionais da administração pública.

2.2. Princípios Constitucionais Violados quando Ocorre Assédio Moral no Serviço Público

Esta categoria trata do agravamento da ilicitude da conduta de assédio moral quando praticada no serviço público. Destarte a violação dos princípios contidos no artigo 1º da Carta Constitucional, quais sejam o princípio da dignidade da pessoa humana, no inciso III, e do valor social do trabalho, no inciso IV, também são violados os princípios referentes à Administração Pública contidos no artigo 37.

Comum entre os autores é o entendimento de que na conduta de assédio moral há violação do princípio da dignidade humana, seja ela praticada no setor privado, seja no serviço público (BRITO, 2011; DARCANHY; RIO, 2010; KODAMA, 2012; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; MORAES, 2006; REIS, 2013; RIZZATO, 2012; SALGADO, 2009; SOUSA, 2010). Tal entendimento é o mesmo da doutrina e jurisprudência, que se utilizam desse fundamento para caracterizar a ilicitude da conduta. Por ocorrer no ambiente de trabalho, também atenta contra o fundamento do valor social do trabalho, conforme lembrado por Brito (2011). Nesse sentido Darcanhy e Rio (2010) entendem que também fere o princípio da isonomia, uma vez “que é proibido o tratamento desigual dos seres humanos, proveniente de qualquer espécie que seja”.

Ao entrar na seara do serviço público os autores colocam como particularidade deste setor a violação dos princípios da Administração Pública. Entre os princípios constitucionais elencados no art. 37 é consenso de que o assédio moral vai de encontro à moralidade (DARCANHY; RIO, 2010; BRITO, 2011; KAPITANSKY, 2011; KODAMA, 2012; RIZZATO, 2012; SOUSA, 2010) e à eficiência

(BRITO, 2011; DARCANHY; RIO, 2010; KODAMA, 2012; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; SOUSA, 2010). Quanto ao princípio da moralidade é fácil perceber a violação, uma vez que a conduta é moralmente reprovável. Quanto ao princípio da eficiência é preciso observar o efeito da conduta. O servidor assediado não produz a contento, não desempenha as suas tarefas nos prazos legais e com qualidade, implicando na má prestação do serviço público. Dessa forma não responde às demandas sociais de maneira eficiente.

Kodama (2012) coloca ainda a violação do princípio da impessoalidade ao afirmar que “os atos deverão ter por finalidade o interesse público, afastando-se à hipótese de se utilizar a máquina administrativa para interesse próprio ou visando auxiliar amigos, devendo imperar o princípio da impessoalidade”. Verifica-se que por vezes o agressor viola o princípio da supremacia do interesse público em relação ao interesse privado, pois ao invés de zelar pelo bom funcionamento da máquina administrativa, quer ver sua vontade pessoal atendida antes do cumprimento das atividades do Estado. Muitas vezes o assediador alega estar utilizando-se da discricionariedade dos atos administrativos e sonega direitos do servidor, quando na verdade o está assediando.

Quando se trata do setor privado a discricionariedade do empregador não precisa ser questionada, salvaguardados os direitos absolutos do empregado. Entretanto no serviço público, certos atos administrativos discricionários, legalmente fundamentados, podem se tratar na verdade de condutas de assédio moral.

2.3. Condutas de Assédio Moral Voltadas ao Serviço Público

O Estado é um ente abstrato e sua ação ocorre por meio dos seus agentes. Para o seu bom funcionamento precisa organizá-los e determinar suas diretrizes. Dessa forma os agentes públicos possuem condutas típicas e exclusivas, que se desvirtuadas caracterizam o assédio moral. Em geral estão relacionadas a abuso de poder e a utilização incorreta de instrumentos como a avaliação periódica de desempenho.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (apud DARCANCHY, RIO, 2010) a “hierarquia é o princípio da administração pública que distribui as funções dos seus órgãos, ordenando e revendo a atuação de seus agentes e ainda estabelece a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal”. Na Administração Pública a hierarquia não é relação patronal. Trata-se da forma como o Estado deve ser estruturado para que possa exercer suas atividades, ou seja, função meramente organizacional. Como colocado por Brito (2011) busca a hierarquia no serviço público manter a ordem na prestação dos serviços e garantir um grau de responsabilização do agente pelo exercício de suas atribuições.

Entretanto, observa-se que quando interpretada de maneira equivocada, a hierarquia provoca efeito adverso do pretendido. O assediador encara a sua relação hierárquica com o subordinado como uma relação de poder. Essa é uma conduta típica da modalidade de assédio vertical descendente. Todos são regidos pelo mesmo regime, possuem os mesmos direitos e deveres, por isso entre os servidores públicos não há relações de poder. Conforme verificado nos estudos o desvirtuamento do objetivo da hierarquia gera o abuso de poder (BRITO, 2011; DARCANCHY; RIO, 2010, KODAMA, 2012, RIZZATO, 2012; SOUSA, 2010). Conforme Rizzato (2012) assegura a hierarquia é para organizar a função dentro do órgão público, não tendo como finalidade dividir os cargos em superiores e inferiores, mas organizá-los, facilitando o modo de operação dos atos.

No âmbito do serviço público militar, o assédio moral é, infelizmente, prática recorrente, pois muitas vezes o respeito à hierarquia é confundido por superiores despreparados para o posto de comando (BRITO, 2011). E essa prática comum se deve aos pressupostos institucionais da Organização Militar, estritamente fundamentados nos primados da Hierarquia e Disciplina, exercida esta com o rigor compatível com a atividade bélica (SALGADO, 2009).

O abuso de poder combinado com a estabilidade do serviço público traz uma situação extremamente desconfortável para os servidores públicos. Principalmente nos órgãos mais fechados, em que os cargos comissionados costumam ser entregues a servidores de carreira. Infere-se isto dos artigos analisados, uma vez que foram mencionados apenas relatos de casos ocorridos no Poder Judiciário (CORREA; CARRIERI, 2004; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; RIZZATO, 2012).

Ao contrário dos órgãos ministeriais do Poder Executivo, nos quais há uma verdadeira distribuição de cargos comissionados decorrentes de alianças partidárias, o Poder Judiciário costuma manter os seus cargos comissionados distribuídos entre os seus servidores. Assim como o Ministério de Relações Exteriores, onde exercem funções de chefia os diplomatas e oficiais de chancelaria, servidores de carreira. Essa menor rotatividade, quando ocorre uma situação de abuso de poder, vincula o servidor a um ambiente degradado de maneira forçada, por tempo maior do que nos órgão com mudanças de chefes mais frequente.

Para Maia (2012) o assédio moral no âmbito do Poder Judiciário, possui a delicadeza de ser anônimo e quase invisível aos olhos de um observador mais acurado. É que para a autora, não se trata apenas de relações entre servidores, há alguns magistrados que utilizam suas prerrogativas constitucionais como escudo para ações insidiosas de assédio moral, mesmo que de forma sutil. Corroborando a essa ideia Vacchiano (2007, p. 33 apud RIZZATO, 2012) diz que no Judiciário a situação é extremamente grave, pois, no caso de ocorrer assédio por parte de um magistrado ou de alguém de sua confiança, quem irá julgar as ações é um de seus pares.

Nos órgãos em que a nomeação das chefias se dá mais por indicações políticas, a rotatividade mais intensa da ocupação desses cargos tende a mitigar a duração das situações de assédio. Porém motivam no agressor a sensação de ser intocável. Para Kapitansky (2011) a possibilidade de que haja a prática de atos arbitrários cresce na proporção em que o chefe, mesmo desqualificado, obtém a proteção incondicional de seu “padrinho” que, na maioria das vezes, é autoridade na instituição.

Nos estudos analisados, outras condutas comuns que no serviço público podem caracterizar assédio moral são o desvio de função, criticar negativamente, de forma exagerada e com o intuito de menosprezar a qualificação profissional do servidor, e a má gestão do instrumento de avaliação periódica de desempenho. No desvio de função ocorre, por exemplo, a entrega de tarefas menores do que a qualificação do posto, ou o contrário, a atribuição de tarefas muito superiores à capacidade do servidor.

Quando se trata de avaliação periódica de desempenho, o assediador costuma usar esse instrumento, voltado para aprimorar a eficiência do serviço público, como uma forma de atingir a vítima (ARAÚJO, 2009; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; RIZZATO, 2012; SOUSA, 2010).

Um dos artigos atenta para o fato de que quando assédio é promovido por um superior hierárquico direto, a primeira manifestação vem por meio da diminuição ou bloqueio da nota de avaliação. Isso se deve ao fato de que o aumento de salário não depende da competência, mas de um quadro de carreira, o que leva os servidores a se preocuparem com as notas de avaliação, que integra parte dos critérios de promoção ao nível superior (HIRIGOYEN, 2002 apud MAEOKA, 2012). Por conseguinte, o modo de progressão no quadro de carreira, que depende de avaliação periódica do superior hierárquico, também é umas das frequentes causas que permitem o assédio no serviço público.

No serviço público o uso do mecanismo de avaliação de desempenho é geralmente distorcido. Dificilmente é aplicado corretamente, tanto pelos subordinados quanto pelos seus superiores. Como bem colocado por Maeoka (2012) “faz-se necessário repensar sobre a eficácia de tal instrumento”.

2.4. Legislação Aplicada e Natureza Jurídica

As discussões acerca da legislação a ser aplicada nas situações de assédio foram colocadas nessa categoria. Percebe-se a preocupação dos autores em demonstrar a ilicitude da conduta não apenas com princípios constitucionais, mas também com legislação especial. Nos casos da Administração Pública Municipal e Estadual relata-se a existência de legislação específica, para a esfera Federal são dadas interpretações de dispositivos existentes e comentados os projetos de lei existente.

A falta de uma legislação federal específica sobre o assédio moral no direito do trabalho motivou que os legisladores brasileiros, nas esferas municipal e estadual, institucionalizassem medidas legais repressoras no âmbito de suas respectivas repartições públicas (BRITO, 2011; CORREA; CARRIERI, 2004;

DARCANHY; RIO, 2010; KAPITANSKY, 2011; KODAMA, 2012; MINASSA, 2009; REIS, 2013). Com os dados encontrados nos artigos é possível constatar a seguinte a seguinte distribuição de legislação municipal sobre a temática:

Quadro 1 – Municípios com regulação de assédio moral no regime dos seus respectivos servidores públicos.

Municípios	Estado
Vitória	ES
São Gabriel do Oeste e Sidrolândia	MS
Cascavel e Curitiba	PR
Natal	RN
Porto Alegre, Reserva do Iguaçu e São Gabriel do Sul	RS
Amaparo, Americana, Campinas, Cruzeiro, Guararema, Guaratinguetá, Guarulhos, Itacemópolis, Jaboticabal, Jundiá, Ribeirão Pires, São José dos Campos e São Paulo.	SP

Fonte: Brito (2011), Kapitansky (2011), Kodama (2012) e Reis (2013). Dados compilados pelo autor.

No âmbito estadual encontraram-se os seguintes dados:

Quadro 2 – Estados com legislação especial de assédio moral aplicadas aos seus respectivos servidores públicos.

Estados	Lei	Regulamentação
Pernambuco	Lei Estadual nº 13.314/07	Decreto n. 30.948/07
São Paulo	Lei Estadual nº 12.250/06	Decreto Estadual n. 3.980/07
Bahia	(Nº não informado no artigo)	
Ceará	(Nº não informado no artigo)	
Espírito Santo	(Nº não informado no artigo)	
Rio Grande do Sul	Lei Complementar nº 12.561/2006	
Rio de Janeiro	Lei nº 3921/2002.	

Fonte: Brito (2011) e Kodama (2012). Dados compilados pelo autor.

No âmbito federal, pela ausência de legislação específica, entendem Brito (2011) e Kapitansky (2011) que na interpretação o assédio moral em face dos servidores públicos deve ser aplicado o inciso V do artigo 117 da Lei n. 8.112/90:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

V - promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição;

Para Brito (2011), reforçado por Darcanchy e Rio (2010), além do mencionado inciso, também poder-se-ia valer do Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto n. 1.171/1994) que, na alínea “f” do item XV da sessão III - “Das vedações ao Servidor Público” -, estatui:

XV - E vedado ao servidor público;

[...]

f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores;

O entendimento comum dos autores é que há a necessidade de se editar legislação que permita punição administrativa severa contra o servidor público que pratique assédio moral (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; DARCANCHY; RIO, 2010; KAPITANSKY, 2011; MAIA, 2012; SALGADO,2009). Araújo (2009) inclusive argumenta que com a regulamentação por lei:

evita-se a conduta faltosa por meios administrativos, evita-se o futuro dever de indenizar no cível, gerando-se economia aos cofres públicos - e, o que é ainda mais importante, privilegiando-se a dignidade da pessoa humana no ambiente de trabalho.

O legislador federal já identificou essa necessidade. Tramitam no Congresso Nacional projetos de Lei que tipificam penalmente a conduta de assédio moral no trabalho (CORREA; CARRIERI, 2004; DARCANCHY; RIO, 2010). Em relação aos servidores públicos, a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos da União é privativa do Presidente da República, conforme art. 61, §1º, 11, 'c', da CF/88 (ARAUJO, 2009). Por essa razão projetos de lei de Deputados e Senadores para incluir dispositivos relativos ao assédio moral na Lei 8.112/90 foram arquivados.

Atento a essa questão da competência, o senador Inácio Arruda (PCdoB-CE) apresentou projeto que criminaliza o assédio moral na administração pública como conduta de improbidade administrativa. Atualmente, o projeto aguarda desde outubro de 2013, votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado e tem parecer favorável do seu relator, senador Pedro Taques (PDT-MT). O projeto inicial foi modificado para evitar vício da iniciativa e também baseado na recente decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de que o assédio moral no âmbito da administração pública deve ser visto como improbidade administrativa.

O posicionamento do STJ se deu na análise de Recurso Especial 1.286.466/RS pela 2ª Turma, em que foi relatora a Ministra Eliana Calmon. No caso, foi demonstrado que o prefeito de uma cidade gaúcha perseguiu servidora que denunciou problema com dívida do município ao Ministério Público do Rio Grande do Sul. A seguir a ementa do julgado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDOTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO.

1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ.

2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico).

3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho – sarcasmo, crítica, zombaria e trote –, é campanha de terror psicológico pela rejeição.

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.

5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida.

6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese.

7. Recurso especial provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.286.466 - RS (2011/0058560-5)

A decisão foi dada em setembro de 2013. Todos os artigos trabalhados foram publicados antes dessa data. Entretanto os autores Brito (2011) e Kodama

(2012) abordaram em seus estudos que o assédio moral na administração pública também configura improbidade administrativa.

2.5. Aspectos Processuais das Lides de Assédio Moral no Serviço Público

As questões abordadas pelos autores em relação à responsabilidade civil do Estado, a competência para julgamento das ações, a interpretação da jurisprudência sobre o assédio como gênero da espécie dano e a importância das provas processuais foram colocadas nessa categoria.

Não há divergência entre os autores de que nos casos de assédio moral no serviço público, a responsabilidade civil do Estado é, pelos atos e omissões de seus agentes, objetiva (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; KAPITANSKY, 2011; MINASSA, 2009; RIZZATO, 2012; SILVA, 2006; SOUSA, 2010). O entendimento da natureza jurídica do assédio moral é de um ato ilícito civil, com fulcro nos arts. 186 e 187 do Código Civil. Recairia sob o Estado a responsabilidade civil objetiva atribuída pelo art. 37, § 6º da Constituição Federal, no dever de indenizar o servidor assediado por danos morais e materiais que comprove ter sofrido. Ao agressor não estariam não estariam dispensadas as demais implicações no campo civil, penal e administrativo, e ainda caberia ao Estado o direito de regresso nas ações em que fosse condenado o pagamento de danos à sua vítima.

Quanto ao julgamento das ações, entendem Darcanchy e Rio (2010), Galvão e Sarmiento (2009) e Kodama (2012) de que a competência é da Justiça Comum (Federal ou Estadual), em virtude do Estado figurar como um dos polos da ação. Nesse ponto Brito (2011) diverge e tece a tese de que a competência é da Justiça do Trabalho. Para o autor a Emenda Constitucional 45/2004, ao alterar o art 114 da Constituição Federal, atribuiu a esse ramo especializado a devida competência para julgamento dos pedidos de indenização decorrentes das relações trabalhistas, independente da forma de relação contratual.

Brito (2011) argumenta que a decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.395/DF proposta pela AJUFE – Associação dos Juizes Federais do Brasil - suspendendo qualquer

interpretação dada ao inciso I do artigo 114 da Constituição Federal que incluía na competência da Justiça do Trabalho o processo e o julgamento de causas instauradas entre a Administração Pública e servidores a ela ligados por relações de índole estatutária ou jurídica administrativa, foi equivocada.

Para o autor a Justiça do Trabalho é o órgão do Poder Judiciário competente para apreciar demandas envolvendo a Administração Pública e servidores a ela ligados por vínculo estatutário ou jurídico-administrativo e cujas causas de pedir e pedidos assentem-se na prática de assédio moral e de assédio sexual por ser uma questão relativa ao meio ambiente do trabalho. Sob essa ótica, menciona que em 2007 em sede da Reclamação Constitucional n. 3.303/Piauí, cuja relatoria coube ao Ministro Carlos Ayres Britto, o STF reconheceu a competência da Justiça do Trabalho para o processo e julgamento de demandas que envolvam questões relativas ao meio ambiente do trabalho das repartições públicas onde laborem servidores ligados à Administração por vínculo estatutário. Reforça ainda que em 2012, igual solução, em liminar, foi tomada no bojo da Reclamação Constitucional n. 13.113/Amazonas cuja relatoria tocou ao Ministro Ricardo Lewandowski.

Darcanhcy e Rio (2010), apesar de afirmar que a competência é da Justiça Comum, acreditam que se for considerada a questão do dano moral há na possibilidade de aplicação do art. 114 da Carta Magna, mas em razão do seu inciso VI, *in verbis*:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

[...]

VI - as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho.

Entretanto, como muito bem apresentado por Araújo (2009), o assédio moral trata-se de conduta, e não dano. Por falta de legislação específica a doutrina e a jurisprudência tem entendido o assédio moral como um novo gênero da espécie dano. O autor justifica seu ponto de vista da seguinte forma:

não é porque o nome da conduta reprovável seja "assédio moral" que dela só possam advir "danos morais". O assédio moral, é bom lembrar, poderia ter sido chamado de "assédio psicológico", porque a conduta do agressor busca causar na vítima sentimento de ter sido maltratada, desprezada, humilhada, rejeitada, mas foi chamada de assédio "moral" por uma tomada de posição, de distinção entre bem e mal, entre o que se faz e o que não se faz [...]. Assim, o adjetivo "moral" não tem ligação direta com "dano moral",

mas antes com a reprovabilidade moral de uma conduta. Desta maneira, podem surgir, a partir da prática de assédio moral, o próprio dano moral, mas também outras espécies de danos (ARAÚJO, 2009).

Não bastasse a dificuldade de identificar a natureza jurídica, o ilícito da conduta, a competência e o instrumento processual adequado para que o servidor busque o acesso ao judiciário, ainda tem a enorme dificuldade de apresentar provas consistentes que caracterizem a conduta. Para os autores a coleta de provas é uma das questões fundamentais que o servidor deve se ater no aspecto processual (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; CORREA; CARRIERI, 2004; DARCANCHY; RIO, 2010; KAPITANSKY, 2011; KODAMA, 2012; MAEOKA, 2012; SILVA, 2006). A natureza do assédio moral é ser uma conduta velada e dissimulada, o que naturalmente enseja a dificuldade de obtenção de provas. No serviço público os agressores costumam saber o que é assédio e por isso evitam deixar indícios de sua prática. Assim, a vítima tão logo percebe o desenvolvimento de um processo de assédio moral, deverá catalogar todas as provas necessárias para comprovação futura de tal situação.

Quanto a essa coleta de provas, é interessante observar a evolução doutrinária dos autores a esse respeito. Silva em seu artigo, escrito em 2006, orienta que “jamais poderá ser considerado como prova lícita, tendo inclusive o potencial para responsabilizar seus autores, [...] gravação de conversa alheia”. Em artigos mais recentes, escritos por Brito (2011) e Kodama (2012), a opinião é contrária, que a jurisprudência vem admitindo gravações ambientais efetuadas pela vítima como prova da prática de violências morais e sexuais e dando maior valor à prova indiciária, aliviando o rigor excessivo do ônus da prova vigente no ordenamento processual brasileiro nos artigos 333 do Código de Processo Civil e 818 da Consolidação das Leis Trabalhista.

O desgaste natural do processo é mais intenso para as vítimas que decidem denunciar, o que intensifica o abalo psicológico do servidor, resultando em danos não apenas para ele, mas também para a administração.

2.6. Prejuízos à Administração Pública Decorrentes do Assédio Moral

Nessa categoria estão as considerações dos autores sobre os prejuízos ao Estado e as vítimas advindos do assédio moral quando ocorrido no serviço público (ARAÚJO, 2009; BRITO, 2011; KAPITANSKY, 2011; KODAMA, 2012; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; MORAES, 2006; SOUSA, 2010). Os danos às vítimas são visíveis e fáceis de perceber, já os prejuízos aos cofres públicos é preciso ter um olhar mais atento. Para Brito (2011) o prejuízo aos cofres públicos também se faz sentir quando o servidor pede licença para tratamento da própria saúde em decorrência das agressões morais sofridas e um pedido de exoneração põe anos de experiência e treinamento dispensado pela Administração ao servidor a perder.

Kodama (2012) pontualmente elenca como prejuízos estatais:

a queda da produtividade; modificação na qualidade do serviço/produto; baixa eficiência; baixo índice de criatividade; absenteísmo; doenças profissionais; acidentes do trabalho; danos aos equipamentos; aumento de demandas com pedidos de reparação por danos morais; abalo na reputação do serviço público perante aos demais funcionários e à coletividade de um modo geral.

E sob o aspecto financeiro, Maeoka (2012) traz uma análise demonstrando que a prática do assédio moral nos órgãos públicos consome geralmente 190% da remuneração anual de um servidor. Esses custos são auferidos pelo desencadeamento dos seguintes fatores:

- a) no tempo empregado pelo mobber para arquitetar novas formas de oprimir ou perseguir;
- b) nos dias de trabalho perdidos em razão da licença por causa do mobbing;
- c) os custos decorrentes de tratamentos de funcionários doentes em razão do mobbing;
- d) perda de funcionários competentes e produtivos;
- e) a substituição do funcionário dispensado tem custos para a Administração, em termos de know how;
- f) os ressarcimentos por causas civis aos funcionários assediados. (MAEOKA, 2012).

Araújo (2009) lembra ainda que nos danos relativos ao patrimônio da vítima há a hipótese de diminuição da remuneração, uma vez a remuneração de muitos servidores públicos é variável em razão de gratificações atreladas a índices de desempenho.

Como é possível perceber da análise, a permissividade do Estado nesses casos, também causa relevantes prejuízos ao Erário e não apenas à vítima.

2.7. Propostas e Soluções no Combate ao Assédio Moral no Serviço Público

Na última categoria estão as propostas e soluções dos autores contra a prática de assédio moral no Serviço Público, que foram divididas em ações preventivas e repressivas.

As ações preventivas encontradas visam evitar o mal antes que ele apareça, das quais se pode citar: (a) políticas que visem coibir práticas de condutas abusivas que desrespeitem a dignidade do servidor; (b) promoção da educação dos servidores sobre o assédio moral; (c) melhoria no processo de comunicação; (d) promoção de momentos de interação entre os trabalhadores e incentivo ao diálogo aberto; (e) escolha adequada de perfis de gestores que contribuam para a ocorrência de um ambiente de trabalho mais saudável; (f) substituição da cultura do medo, da punição, pela confiança e ética nas relações profissionais; (g) elaboração de instrumento de avaliação periódica dos superiores; (h) mobilização de sindicatos de servidores sobre o tema (CORREA; CARRIERI, 2004; DARCANCHY; RIO, 2010; GALVÃO; SARMENTO, 2009; KAPITANSKY, 2011; MAEOKA, 2012; MAIA, 2012; MINASSA, 2009; SILVA, 2006).

Nota-se que a prevenção decorre de atitudes mais humanas e em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho e da Administração Pública. Das sugestões e propostas encontradas, sem dúvida a educação do servidor sobre o que é e o que não é assédio moral é a mais eficaz para evitar a conduta. Em relação a isso Kapitansky (2011) chega a apontar uma curiosidade sobre a falta de conhecimento do tema:

Em muitas situações, há relatos de gestores que ficam constrangidos em exercer suas responsabilidades como coordenadores de equipes, ante a insegurança de estarem praticando algum ato que possa ser interpretado como assédio moral.

Em relação as soluções consideradas repressivas, os autores entendem que a denúncia e a devida punição administrativa é a melhor forma de inibir a práticas

constrangedoras contra os servidores (CORREA; CARRIERI, 2004; DARCANHY; RIO, 2010; KAPITANSKY, 2011; KODAMA, 2012; MORAES, 2006; RIZZATO, 2012). Correa e Carrieri (2004) chegam a dizer que a denúncia do assédio moral deve ser entendida como a “não-banalização do mal” na visão e a “não-normalização da violência”.

Considerações Finais

Apesar da constatação da carência de pesquisas sobre o tema, esta pesquisa permitiu identificar o salto quantitativo em relação às publicações, pois se observa que nos primeiros cinco anos, foram encontradas apenas três publicações, contra treze nos últimos três anos. Estes dados evidenciam o aumento do interesse dos pesquisadores acerca do tema.

A construção do conceito de assédio moral pelos autores possui como pilar a obra da psiquiatra francesa Marie-France Hirigoyen. O trabalho da pesquisadora, pioneiro, aparece quase hegemônico nos artigos. Sem tirar qualquer mérito do excelente trabalho realizado por ela, é de se notar a necessidade de ampliar os conceitos colocados por ela e até mesmo debatê-los. Sua pesquisa é de 1998, e após quase 20 anos continua sendo utilizada como fonte principal dos trabalhos sobre assédio moral. Até mesmo quando se trata de assédio moral no serviço público o seu trabalho alcança detalhes exclusivos desse setor. O enriquecimento do conceito científico, visibilidade e engrandecimento do tema, só ocorrerá pelo debate e construção de novas discussões.

Mesmo sendo tímido esse desenvolvimento científico a respeito da temática, é possível concluir ainda que as categorias de estudos encontradas abordam um amplo leque de tendências de estudos para o caso brasileiro. Nos primeiros estudos, nota-se a precariedade de legislação existente sobre assédio moral no âmbito municipal e estadual. Isto fica evidenciado pelos últimos estudos em que as citações de normas aparecem em maior quantidade. Inclusive observa-se que as normas mais recentes apresentam melhor qualidade, pois foram construídas com o apoio dos conceitos acadêmicos.

Os resultados dos estudos confirmam que o assédio moral no serviço público contém contornos e formas mais sofríveis para as vítimas. A modalidade de assédio moral mais constante é a vertical ascendente, por envolver questões de abuso de poder. A conduta pode ser vista como mais gravosa do que na iniciativa privada, por ferir princípios da Administração Pública – especialmente o princípio da moralidade, tendência essa confirmada pelo STJ ao considerá-la como improbidade administrativa.

Diante destas considerações, acredita-se na necessidade de conscientização dos servidores quanto à presença e prejuízos advindos do assédio moral, assim como da importância da adoção de estratégias eficazes para o seu enfrentamento. Contudo, não bastam medidas individuais. Instituições públicas devem se empenhar na criação de medidas de prevenção, contenção e intervenção para este tipo de violência, na perspectiva da construção de um ambiente de trabalho mais ético, humanizado e, conseqüentemente, mais saudável.

Referências

ARAÚJO, Thiago Cássio d'Avila. Responsabilidade civil extracontratual do Estado: análise das conseqüências jurídicas do assédio moral praticado contra servidor público federal. **A & C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 36, p. 177-216, abr./jun. 2009.

ASSÉDIO moral no serviço público é considerado improbidade. **Revista Consultor Jurídico**, 11 de novembro de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-11/stj-assedio-moral-servico-publico-considerado-ato-improbidade>>. Acesso em: 17/02/2014.

BATALHA, Lílian Ramos. **Assédio moral em face do servidor**. 2. ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2009. 94 p.

BRASIL. Senado Federal. **Portal do Senado**: Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho. Brasília, 2014. [on-line]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/biblioteca/>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.286.466, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Odilon Almeida Mesko. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 3 de setembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 18 de setembro de 2013. 7p. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=1260433&sReg=201100567330&sData=20130918&formato=PDF>. Acesso em: 20 mar. 2014.

BRITO, Marcelo Palma de Brito. O assédio moral e o assédio sexual no âmbito da administração pública – competência material da Justiça do Trabalho. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 54, n. 84, p. 219-236, jul./dez. 2011.

CORRÊA, Alessandra Morgado Horta; CARRIERI, Alexandre de Pádua. O assédio moral degradando as relações de trabalho: um estudo de caso no Poder Judiciário. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 1065-1084, nov./dez. 2004.

DARCANCHY, Mara Vidigal. Assedio moral no ambiente de trabalho acadêmico. **Justiça do Trabalho**, Porto Alegre, v. 27, n. 318, p. 34-43, jun. 2010.

FONTES, Kátia Biagio; PELLOSO, Sandra Marisa; CARVALHO, Maria Dalva de Barros. Tendência dos estudos sobre assédio moral e trabalhadores de enfermagem. **Revista Gaúcha de Enfermagem**, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 815-822, dez. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/RevistaGauchadeEnfermagem/article/view/16269>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

FRANCO, Simone. Assédio moral poderá ser enquadrado como ato de improbidade administrativa. **Portal de notícias**, Brasília, 16 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/01/16/assedio-moral-podera-ser-enquadrado-como-ato-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 20/03/2014.

GALVÃO, Viviany; SARMENTO, George. Assédio moral contras as mulheres no ambiente de trabalho. **Jornal Trabalhista Consulex**, Brasília, v. 26, n. 1268, p. 4-6, abr. 2009.

GUEDES, Márcia Novaes Guedes. **Terror psicológico no trabalho**. São Paulo: LTr, 2003. 167 p.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 7. ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2005. 223 p.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. São Paulo : Bertrand Brasil, 2002. 350 p.

KAPITANSKY, Rene Chabar. Assédio moral no ambiente de trabalho: repercussões ao trabalhador, à empresa e à sociedade. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região**, Goiânia, v. 11, p. 319-334 2011.

KODAMA, Teresa Cristina Della Monica. Do assédio moral no serviço público. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, v. 38, n. 145, p. 221-243, jan./mar. 2012.

MAEOKA, Erika. A violência na administração pública e o princípio da eficiência: o assédio moral e a avaliação periódica de desempenho. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 101, n. 921, p. 82-117, jul. 2012.

MAIA, Derniere Temoteo Monteiro. Assédio moral aos servidores públicos do Poder Judiciário: contornos de uma relação jurídica delicada. **Ciência Jurídica do Trabalho**, v. 15, n. 92, p. 164-178, mar./abr. 2012.

MINASSA, Alexandre Pandolpho. **Assédio moral no âmbito da administração pública brasileira**. Leme : Habermann, 2012. 213 p.

MINASSA, Alexandre Pandolpho. Assédio moral no âmbito da administração pública brasileira. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 25, n. 9, p. 1047-1048, set. de 2009.

MORAES, Lourdes Maria Frazão de. Assédio moral: uma violência dissimulada. **Jornal Trabalhista Consulex**, Brasília, v. 23, n. 1105, p. 4, fev. de 2006.

REIS, Eduardo Cavalcanti Araújo dos. Referências a respeito do assédio moral e da regulação do combate à sua prática no âmbito das relações contratuais celetistas e estatutárias. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo: Nova Série**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 267-278, jul./dez. 2013.

RIZZATO, Rosana Tosti. Assédio moral no serviço público. **L & C: Revista de Administração Pública e Política**, Brasília, v. 15, n. 169, p. 38-40, jul. 2012.

SALGADO, Karina Estevanato Coutinho Viglioni. Assédio moral x "hierarquia e disciplina". **Consulex: Revista Jurídica**, Brasília, v. 13, n. 305, p. 53, set. 2009.

SILVA, Jorge Luiz de Oliveira. Assédio moral: a importância prova. **Revista do Direito Trabalhista**, Brasília, v. 12, n. 3, p. 14-15, mar. 2006.

SOUSA, Elias Alves de. Do assédio moral na administração pública. **Revista Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte**, Natal, n. 24, p. 117-131, jan./dez. 2010.