

O assédio moral no âmbito da Administração Pública

Adalberto Robert Alves¹

Sumário: 1 – Introdução; 2 – Conceito, elementos e espécies de assédio moral; 3 – O assédio moral na Administração Pública; 4 – Casuística e jurisprudência; 5 – Conclusões; Referências bibliográficas.

1. Introdução

Dentre os inúmeros temas que poderiam ser abordados em uma edição da Revista da Procuradoria Geral do Estado destinada a celebrar a edição da Lei Complementar estadual nº 1.183, de 30 de agosto de 2012, e conseqüente implantação da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares – PPD, parece-me adequado trazer à baila algumas linhas acerca do assédio moral no âmbito da administração pública, notadamente sob o prisma disciplinar, de modo a bem situá-lo, dirimindo-se, assim, dúvidas e equívocos verificados amiúde.

Se na esfera privada o assédio moral muitas vezes ocorre pelo temor que o empregado tem de perder seu posto de trabalho, na seara pública a garantia da estabilidade é, justamente, um dos fatores que ensejam sua ocorrência.

Paralelamente, o poder hierárquico, uma das notas basilares da administração pública, quando mal exercido também pode desaguar em assédio moral.

1 Procurador do Estado de São Paulo. Foi Subprocurador Geral do Estado da Área da Consultoria Geral (2011-2015). Atualmente exerce o cargo de Procurador do Estado Assessor Chefe da Assessoria Jurídica do Gabinete do Procurador Geral do Estado. Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Este singelo artigo busca apenas deitar luzes sobre algumas questões que orbitam o assédio moral, sem ter a pretensão de esgotá-las.

2. Conceito, elementos e espécies de assédio moral

O delineamento do assédio moral, embora tirado da doutrina trabalhista, é de todo aplicável à administração pública:

A doutrina pátria define o assédio como uma conduta abusiva, de natureza psicológica, que atenta contra a dignidade psíquica, de forma repetitiva e prolongada, e que expõe o trabalhador a situações humilhantes e constrangedoras, capazes de causar ofensa à personalidade, à dignidade ou à integridade psíquica, e que tem por efeito excluir o empregado de sua função ou deteriorar o ambiente de trabalho².

Assim, para que se esteja diante de uma situação que possa ser enquadrada como assédio moral, são necessários os seguintes elementos:

a) Conduta abusiva: ou seja, aquela que extrapola os limites da urbanidade e da razoabilidade;

b) Violência de natureza psicológica: a agressão pode se dar de várias formas³, mas nunca mediante contato físico entre agressor e vítima;

2 NASCIMENTO, Sônia Mascaro. *Assédio Moral e Dano Moral no Trabalho*, p. 29/30.

Marie-France Hirigoyen, uma das principais estudiosas do tema, assim o define:

“Por assédio moral em um local de trabalho temos que entender toda e qualquer conduta abusiva manifestando-se sobretudo por comportamentos, palavras, atos, gestos, escritos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade, ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, pôr em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho”. *Assédio moral: a violência perversa do cotidiano*, p. 65.

3 “[...], as práticas mais comuns consistem em: (i) desaprovação velada e sutil a qualquer comportamento da vítima; (ii) críticas repetidas e continuadas em relação à sua capacidade profissional; (iii) comunicações incorretas ou incompletas quanto à forma de realização do serviço, metas ou reuniões, de forma que a vítima sempre faça o seu serviço de forma incompleta, incorreta ou intempestiva, e ainda se atrase para reuniões importantes; (iv) apropriação de ideias da vítima para serem apresentadas como de autoria do assediador; (v) isolamento da vítima de almoços, confraternizações ou atividades junto aos demais colegas; (vi) descrédito da vítima no ambiente de trabalho mediante rumores ou boatos sobre a sua vida pessoal ou profissional; (vii) exposição da vítima ao ridículo perante colegas ou clientes, de forma repetida e continuada; (viii) alegação pelo agressor, quando e se confrontados, de que a vítima está paranoica, com mania de perseguição ou não tem maturidade emocional suficiente para desempenhar as suas funções; e (ix) identificação da vítima como ‘criadora de caso’ ou indisciplinada.” Nascimento, Sônia Mascaro. Op. cit., p. 30.

c) Repetição e protraimento: para a configuração do assédio moral não basta um único fato isolado, mas um comportamento reiterado por parte do agressor (*“Cada ataque tomado de forma isolada não é verdadeiramente grave; o efeito cumulativo dos microtraumatismos frequentes e repetidos é que constitui a agressão”*)⁴;

d) Constrangimento/humilhação da vítima: a conduta do agressor deve ser apta a causar constrangimento e/ou humilhação à vítima, não sendo suficiente, para tanto, mero aborrecimento ou dissabor; e

e) Isolamento da vítima e/ou deterioração do ambiente de trabalho: sob o ponto de vista do indivíduo vítima do assédio, a reiteração da conduta do agressor acaba por levá-lo a isolar-se no ambiente de trabalho, deixando não só de conviver com o próprio agressor, mas também com os demais colegas de trabalho.

À vista do conceito e dos elementos que caracterizam o assédio moral, é possível constatar que, ao contrário do que se infere em um primeiro momento, o assediador nem sempre é o superior hierárquico da vítima (embora esta seja a situação que ocorra com maior frequência), podendo ser outro colega de trabalho ou, inversamente, ser o subordinado.

Daí a doutrina mencionar as seguintes espécies de assédio moral:

Classifica-se, pois, nos seguintes moldes: assédio moral horizontal e assédio moral vertical (subdividindo-se em ascendente ou descendente) e assédio moral organizacional. Conforme a exposição abaixo:

[Assédio moral Horizontal] é também conhecido como *ganging* e *consubstancia-se* na conduta coletiva contra um(a) colega que, por razões a serem discutidas posteriormente, passa a ser alvo de discriminação e humilhação constante. Nesse aspecto, fica evidente a igualdade hierárquica entre os envolvidos, tanto assediadores quanto assediado.

[...]

[Assédio Moral Vertical Ascendente] é a hipótese mais rara, em que uma pessoa hierarquicamente superior é assediada por seus subordinados, que discordam de seus métodos. Mais uma vez, reforça-se a existência

4 HIRIGOYEN, Marie-France. *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. p. 17.

de uma relação de dominação e poder, que supera inclusive a posição institucional superior do assediado.

[...]

[Assédio Moral Vertical Descendente] é o caso mais frequente nos ambientes de trabalho. Também recebe a denominação de *bossing*, já que retrata o assédio moral praticado por um superior contra um subordinado. Quer significar, portanto, que ao elemento dominação soma-se a hierarquia, de tal forma que a integridade moral da vítima fica exposta, sem obstáculos, à exploração e crueldade do assediador.

O ‘Assédio Moral Organizacional’, se manifesta quando a própria organização empresarial ou pública, tem como política institucional o assédio moral, com o objetivo de cumprir metas ou, simplesmente, como tática administrativa⁵.

3. O assédio moral na Administração Pública

Na esfera pública, o assédio moral passou a ganhar destaque crescente, ensejando a edição de leis para discipliná-lo, sendo que no âmbito estadual o Rio de Janeiro foi o pioneiro, ao editar a Lei estadual nº 3.921⁶, de 23 de agosto de 2002. No Estado de São Paulo, com o advento da Lei estadual nº 12.250⁷, de 09 de fevereiro de 2006, também restou vedado o assédio moral no âmbito da administração pública direta e indireta, sendo conveniente trazer à baila o disposto no artigo 2º da lei:

Artigo 2º - Considera-se assédio moral para os fins da presente lei, toda ação, gesto ou palavra, praticada de forma repetitiva por agente, servidor, empregado, ou qualquer pessoa que, abusando da autoridade

5 SILVA, Leda Maria Messias da. *O assédio moral na administração pública*, p. 41.

6 “Veda o assédio moral no trabalho, no âmbito dos órgãos, repartições ou entidades da administração centralizada, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, inclusive concessionárias e permissionárias de serviços estaduais de utilidade ou interesse público, e dá outras providências.”

7 Os evidentes vícios de inconstitucionalidade ensejaram a propositura, em 23.10.2007, da ADI nº 3.980, ora sob a relatoria da Min. Rosa Weber, cujo último andamento data de 23.09.2013. Não se tendo notícia do deferimento da liminar pleiteada, a lei continua hígida até o presente momento.

que lhe confere suas funções, tenha por objetivo ou efeito atingir a autoestima e a autodeterminação do servidor, com danos ao ambiente de trabalho, ao serviço prestado ao público e ao próprio usuário, bem como à evolução, à carreira e à estabilidade funcionais do servidor, especialmente:

I - determinando o cumprimento de atribuições estranhas ou de atividades incompatíveis com o cargo que ocupa, ou em condições e prazos inexecutáveis;

II - designando para o exercício de funções triviais o exercente de funções técnicas, especializadas, ou aquelas para as quais, de qualquer forma, exijam treinamento e conhecimento específicos;

III - apropriando-se do crédito de ideias, propostas, projetos ou de qualquer trabalho de outrem.

Parágrafo único - Considera-se também assédio moral as ações, gestos e palavras que impliquem:

1 - em desprezo, ignorância ou humilhação ao servidor, que o isolem de contatos com seus superiores hierárquicos e com outros servidores, sujeitando-o a receber informações, atribuições, tarefas e outras atividades somente através de terceiros;

2 - na sonegação de informações que sejam necessárias ao desempenho de suas funções ou úteis à sua vida funcional;

3 - na divulgação de rumores e comentários maliciosos, bem como na prática de críticas reiteradas ou na de subestimação de esforços, que atinjam a dignidade do servidor;

4 - na exposição do servidor a efeitos físicos ou mentais adversos, em prejuízo de seu desenvolvimento pessoal e profissional.

De todo modo, o assédio moral sempre pôde ser facilmente enquadrado no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, Lei nº 10.261/68, que, no artigo 241, incisos VI, XII e XIV, elenca como deveres dos servidores públicos: *“tratar com urbanidade as pessoas”*, *“cooperar e manter espírito de solidariedade com os companheiros de trabalho”* e *“proceder na vida pública e privada na forma que dignifique a função pública”*. Dentre as proibições, cabe citar aquela prevista no artigo 242,

inciso VI, do Estatuto: “*promover manifestações de apreço ou despreço dentro da repartição, ou tornar-se solidário com elas*”.

Ou seja, para fins de configuração de ilícito disciplinar não havia necessidade da edição da Lei nº 12.250/2006, o que significa dizer que, ainda que ela seja declarada inconstitucional, subsiste a vedação ao assédio moral e, conseqüentemente, o poder/dever de a administração paulista coibi-lo, inclusive com a deflagração de procedimento disciplinar.

A par de violar as regras supracitadas, o assédio moral também afronta, indubitavelmente, princípios constitucionais, notadamente os da moralidade⁸ e impessoalidade⁹, o que torna ainda mais grave a conduta do agressor.

Nessa esteira, o Superior Tribunal de Justiça entendeu por considerar como ato de improbidade administrativa o assédio moral:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDUTA 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).

8 “[...]a moralidade administrativa consiste no conjunto de ‘regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’.

[...]A lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com o intuito de prejudicar ou favorecer alguém deliberadamente, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente ofensivo à moralidade administrativa”. Silva, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*, p. 341.

9 “Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.” Bandeira de Mello, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 117.

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.¹⁰

Do voto da Min. Relatora destaca-se:

A questão é saber se o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa também abrange atos como o presente, configuradores de assédio moral.

A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública todos os agentes que demonstrem pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida.

A partir dessas premissas, não tenho dúvida de que comportamentos como o presente, enquadram-se em ‘atos atentatórios aos princípios da administração pública’, pois ‘violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições’, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém.

Ademais, consoante já mencionado, está absolutamente caracterizado o elemento subjetivo na hipótese, a título de dolo genérico.

10 STJ – 2ª Turma – Resp. 1.286.466 – Rel. Min. Eliana Calmon – v.u. – j. 03.09.2013.

Mas o que torna propício o assédio moral no âmbito da administração pública?

Antes de responder à pergunta, é necessário ressaltar que este desprezioso artigo aborda o assédio moral de forma genérica, ou seja, em todas as esferas governamentais. Portanto, o estimado leitor deve ter em vista que algumas das situações de assédio são de difícil ocorrência na administração pública paulista (e, em especial, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado), mas certamente ocorrem de forma corriqueira em vários municípios: *“O assédio moral nas administrações públicas municipais ocorre principalmente nos municípios de pequeno porte, uma vez que há uma maior proximidade nas relações humanas e o ranço do coronelismo ainda se encontra entrelaçado às formas de gestão das prefeituras.”*¹¹.

Volvendo à indagação, quando se trata do assédio moral vertical descendente, ou seja, aquele praticado pelo chefe em relação ao seu subordinado, certamente ele resulta do extrapolamento do poder hierárquico, assim gizado:

4. Poder hierárquico

Poder hierárquico é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal.

[...]

Desse modo, a hierarquia atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos, impondo-lhes o dever de obediência.

Pela hierarquia se impõe ao subalterno a estrita obediência das ordens e instruções legais superiores e se define a responsabilidade de cada um. As determinações superiores devem ser cumpridas fielmente, sem ampliação ou restrição, a menos que sejam manifestamente ilegais.

[...]

11 SILVA, Leda Maria Messias da. Op. cit., p. 61.

A apreciação da conveniência e da oportunidade das determinações superiores refoge das atribuições meramente administrativas e, por isso, escapa da órbita de ação dos subalternos.¹²

Um dos estais da administração pública, o poder hierárquico confere grande ascendência das chefias em relação aos subordinados, disso resultando a necessidade de os cargos/funções de chefia serem preenchidos por servidores que, a par da competência técnica, reúnam também qualidades pessoais que lhes permitam lidar com conflitos interpessoais. É dizer, cabe à administração pública, por seus órgãos de recursos humanos, propiciar constante aperfeiçoamento das chefias, até porque o servidor, quando ingressa no serviço público, não é aprovado em concurso para exercer, inicialmente, cargos/funções de chefia, sendo isso decorrência de sua evolução funcional.

Então, aquele servidor que galga postos mais elevados em determinada carreira muitas vezes não tem a temperança suficiente para tratar com colegas que até recentemente estavam no mesmo nível hierárquico:

Muitas vezes, os principais gestores da administração pública não possuem capacitação adequada para exercer papéis de líderes dentro do âmbito público, acabando por cometer excessos dentro dos poderes estatais, restando acobertados muitas vezes pelo respaldo que as garantias políticas ou de um concurso público oferecem.¹³

Por outro lado, no assédio moral horizontal¹⁴, bem como no vertical ascendente, verifica-se que o agressor se fia na estabilidade, na lenidade

12 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 136/137.

13 SILVA, Leda Maria Messias da. *Op. cit.*, p. 52.

14 Na perfunctória pesquisa jurisprudencial para subsidiar este artigo logrou-se encontrar o seguinte caso de assédio moral horizontal:

“Responsabilidade Civil. Ação indenizatória por danos morais resultantes de alegada campanha difamatória encetada contra o autor, professor universitário, por colegas e discentes, no âmbito da universidade. Improcedência. Recurso. Inexistência de cerceamento de defesa pelo julgamento antecipado. Provas documentais aptas a firmar a convicção do sentenciante que é o destinatário das provas. Prescrição de grande parte do pedido inicial. Embates acadêmicos. Inexistência de ilícito a ser reparado. Recurso improvido.” TJ/SP – 4ª Câmara de Direito Privado – Ap. nº 0023645-75.2011.8.26.0032 - Rel. Des. Fábio Quadros – V.U. – j. 25.08.2016.

Traz-se à baila o seguinte excerto do acórdão:

“[...] em desfavor de três outros colegas professores e quatro discentes do curso de

e até mesmo no corporativismo para conduzir-se desse modo contrário aos deveres funcionais.

A estabilidade gera, por vezes, a crença da impunidade, até porque a apuração de ilícito disciplinar demanda a deflagração de procedimento disciplinar (no mais das vezes precedido de apuração preliminar), cuja instrução, conclusão/decisão e recursos prolongam a decisão final, via de regra, por anos. Além disso, não é incomum a aplicação de pena relativamente branda, comparada à gravidade do ilícito.

Já a leniência e o corporativismo tendem a levar as vítimas de assédio moral a permanecerem inertes. Não é incomum, no âmbito disciplinar, o denunciante – ou mesmo a chefia – sentir “pena” do servidor que se vê processado, chegando até a amainar suas declarações quando ouvido no procedimento disciplinar.

Se o despreparo de algumas chefias pode dar ensejo ao assédio moral vertical descendente, pode também permitir suas demais espécies. Chefias excessivamente condescendentes com comportamentos inadequados na repartição pública acabam por permitir abusos, condutas relapsas, favorecimentos etc. Cria-se, assim, um ambiente díspar e propício ao assédio moral.

A doutrina retrata outras circunstâncias que também dão azo ao assédio moral:

Na administração pública, o assédio moral está correlato aos conflitos por melhores cargos dentro do plano de carreira, como também aos cargos de confiança, não se olvidando ainda do cumprimento de metas e preenchimento de requisitos necessários à elevação de cargo. Impende destacar que o autoritarismo presente na estrutura pública é um fator

pós-graduação diante de sistemática campanha difamatória contra sua pessoa, desde os idos de 2001, caracterizando verdadeiro assédio moral.

[...]

No mais, o que se colhe é que houve realmente desgaste entre os ilustres professores, mas que ele surgiu do puro embate que se dá em todos os campos da divulgação do conhecimento e que, muitas vezes, trazem desconforto, aborrecimentos e até mágoas entre os interlocutores que, no entanto, como no caso em tela, não desbordaram para a vera intenção de menosprezar, diminuir ou ofender a honra e o bom nome dos envolvidos, principalmente o recorrente que é profissional de reconhecida competência e portador de títulos que o qualificam para o exercício da atividade acadêmica.”

inibidor de denúncias, sendo muito difícil a configuração do assédio moral no âmbito público, uma vez que a coleta das provas torna-se escassa, pois as testemunhas furtam-se a prestar depoimentos com medo de sofrer posteriores retaliações.¹⁵

4. Casuística e jurisprudência

Com o fito de dar mais concretude à análise do assédio moral na esfera pública, passa-se à abordagem de algumas situações que corriqueiramente ocorrem na administração pública:

a) Remoção de servidores

A remoção de servidores está relacionada à mobilidade funcional dos servidores públicos e já mereceu tratamento na LC nº 180, cujo artigo 52 estabelece diretrizes importantes:

Artigo 52 - Mobilidade Funcional é a utilização plena e eficaz dos recursos humanos do serviço público por intermédio de institutos que permitam:

I - o constante aproveitamento do funcionário e do servidor em cargos ou funções-atividade mais compatíveis com suas aptidões, potencialidade e habilitação profissional;

II - o adequado dimensionamento e distribuição dos recursos humanos, consoante as reais necessidades das unidades administrativas. (grifei)

A rigor, as diretrizes acima balizam a administração, para que seja observado o interesse público, disso não destoando a doutrina:

Ainda que seja previsível que a remoção ocorra a pedido, esta concessão não subsistirá à conveniência do Poder Público. Tampouco há que se falar, em tese, em direito subjetivo a ser exercido pelo servidor, pois que prevalecerá o atingimento da finalidade pública. Portanto, a remoção a pedido será sempre relativizada em face de um interesse maior.

[...]

15 SILVA, Leda Maria Messias da. *Op. cit.*, p. 53.

*A autoridade administrativa tem poderes para determinar a designação e remoção de servidor, em face do poder discricionário conferido ao administrador público, baseada nos critérios de conveniência e oportunidade.*¹⁶ (grifei)

Assim, a simples remoção de servidor público, para atendimento de necessidades da administração e, *ipso facto*, observância do interesse público, não caracteriza assédio moral.

Nesse sentido, os seguintes julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo:

APELAÇÃO – ILEGALIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO - PRETENSÃO DE ANULAÇÃO E INDENIZAÇÃO POR ASSÉDIO MORAL. AGRAVO RETIDO - Oitiva de testemunha contraditada - Alegação de suspeição, com fundamento em amizade íntima entre a testemunha e o agravado - Pedido de exclusão do depoimento - Impossibilidade - Amizade íntima não demonstrada - Compartilhamento de ideologias políticas que não configuram, necessariamente, a relação de amizade descrita - Ação ajuizada em face da Prefeitura e não do Prefeito, suposto inimigo político de ambos - Prova testemunhal, ademais, que não se mostrou pertinente e relevante para influir na decisão da causa - Agravo retido desprovido. MÉRITO. Auxiliar administrativo transferido de seu local de trabalho - Alegação de ilegalidade. Inexistência. Possibilidade de transferência de servidor, que pode se dar ex officio ou a pedido, sempre em conformidade com o interesse da Administração Pública (oportunidade e conveniência) - Perseguição não comprovada - Ausência de qualquer ilegalidade ou arbitrariedade - Poder Judiciário que não pode rever o mérito da decisão administrativa - Não cumprimento do ônus probatório. Inteligência do artigo 333, I, do CPC/1973. Litigância de má-fé. Inocorrência - Discussão judicial - Direito constitucional assegurado - Não enquadramento em nenhuma das hipóteses elencadas no artigo 17 do Código de Processo Civil/1973 - Sentença mantida. Recurso não provido.¹⁷

16 MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor Público na Atualidade*, p. 378/379.

17 TJ/SP – 13ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0001734-66.2014.8.26.0140 – Rel. Des. Spoladore Domingues – V.U. – j. 06.07.2016.

RESPONSABILIDADE CIVIL. Servidor municipal. Itu. Motorista. Remoção de setor. Cessação das horas extras prestadas. Assédio moral. Dano moral. Indenização. O servidor público estável pode ser removido ou transferido pela Administração, segundo a conveniência do serviço, sem qualquer ofensa à sua efetividade e estabilidade; o autor não é inamovível e sua lotação em outro setor não caracteriza arbitrariedade, perseguição política, abuso de poder ou coação moral. Esvaziamento das funções e condições inadequadas do local de trabalho não demonstradas na espécie. Funcionário, ademais, que não possui direito à prestação de horas extras, mas tão somente ao recebimento da respectiva remuneração caso prestadas. Dano moral não demonstrado; autor que não se desincumbiu do ônus de comprovar os fatos constitutivos do seu direito, a teor do art. 333, I do CPC. Improcedência. Apelo do autor desprovido.¹⁸

Quando do julgamento da Ap. nº 3004549-11.2013.8.26.0272, entretanto, o TJ/SP houve por bem considerar provado o assédio moral em decorrência de sucessivas remoções do mesmo servidor, que se deram sem a devida motivação:

RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO - Pedido de reparação moral em decorrência de assédio moral - Repetidas imotivadas transferências de lotação - Dano moral caracterizado - Situação que avançou o mero aborrecimento - Remessa necessária, considerada interposta, e apelação do Município de Itapira parcialmente providas, com determinação de nova disciplina acerca dos consectários legais.¹⁹

Destaca-se o seguinte trecho do voto do Des. Relator:

Enfim, os fatos avançaram para além da fronteira do mero aborrecimento para a órbita da reparação extrapatrimonial, posto que o servidor

18 TJ/SP – 10ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0007917-08.2011.8.26.0286 - Rel. Des. Torres de Carvalho – V.U. – j. 21.11.2016.

No mesmo sentido:

TJ/SP – 6ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0007972-73.2014.8.26.0505 - Rel. Des. Sidney Romano dos Reis – V.U. – j. 08.08.2016.

19 TJ/SP – 5ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 3004549-11.2013.8.26.0272– Rel. Des. Fermio Magnani Filho – V.U. – j. 14.07.2016.

foi relatado seguidamente sem qualquer motivação plausível. Duvida-se que tantas realocações tenham atingido outro barnabé dessa prefeitura em tão poucos meses. Há evidências de danos psíquicos. A justificativa do interesse público deve ser afastada por conta do caráter genérico do argumento, que tornaria defensável qualquer ato governamental, agasalhado pelo dito pretexto, o que não pode ser acolhido. A gravidade da situação, dada pelo número de remoções frente ao curto espaço de tempo, podendo claramente ser entendida como assédio moral.

b) Meros aborrecimentos e dissabores no ambiente de trabalho

A caracterização do assédio moral exige que à vítima seja impingido tratamento tal que lhe cause humilhação, ofenda sua integridade, chegando às raias de abalá-la psicologicamente.

Meros e pontuais dissabores, que podem ocorrer cotidianamente em qualquer repartição pública, não são aptos a configurar assédio moral:

Reclamação Trabalhista. Indenização por danos morais e materiais. Servidora municipal que afirma ter sofrido assédio moral por parte de sua superiora hierárquica, desenvolvendo, em consequência, problemas de saúde físicos e mentais. Sentença de procedência em relação aos danos morais. Recurso da Municipalidade buscando a inversão do julgado. Inadmissibilidade. Conjunto probatório que lastreia suficientemente o acolhimento da pretensão, e estabelece indício entre o transtorno depressivo da autora e a atuação de sua superiora hierárquica. Valor indenizatório adequado e que não merece redução. Recurso improvido.²⁰

20 TJ/SP – 11ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 3010587-42.2013.8.26.0562 - Rel. Des. Aroldo Viotti – V.U. – j. 27.09.2016.

Destaca-se o seguinte trecho do julgado:

“Há prova suficiente de que a autora recebia de sua superiora imediata, no ambiente de trabalho, tratamento vexatório e que a expunha publicamente a situação de constrangimento. Nada obstante boa parte das alegações da inicial não tenha recebido confirmação probatória, vieram aos autos elementos no sentido de que a chefe imediata da autora, Coordenadora Administrativa, repetidamente a admoestava e repreendia, criticando seu trabalho de maneira acintosa e ostensiva, em altos brados e publicamente, de modo a ser ouvida por todos no ambiente de trabalho”.

ASSÉDIO MORAL. Pretensão a indenização por dano moral não configurado, pois para tanto é necessária a existência de abusos reiterados, atestando o ilícito, o que não ficou demonstrado nos autos. Sentença confirmada. Recurso não provido.²¹

APELAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. TRATADOR DE ÁGUA. Horas extras. Escala de trabalho que demonstra ter o autor trabalhado sob o regime de 12x24h sem que o município tenha demonstrado o pagamento de todas as horas extras. Indenização de danos morais. Incabível. Assédio moral não configurado. Necessária conduta reiterada e não acontecimento isolado. Reintegração. Impossibilidade. Desvio de função. Não demonstrado. Sucumbência recíproca. Recurso parcialmente provido.²²

APELAÇÃO. ILÍCITO EXTRA CONTRATUAL. ALEGAÇÃO DE ASSÉDIO MORAL. PRETENSÃO À INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO. AUTORES QUE NÃO SE DESINCUMBIRAM DE COMPROVAR O EFETIVO ABALO PSÍQUICO DE QUE TERIAM SIDO VÍTIMAS E ASSIM O CONSEQUENTE DANO MORAL. A EXPOSIÇÃO VEXATÓRIA EM UMA REUNIÃO DE TRABALHO DE FORMA MAIS ACALORADA E DIRIGIDA DE MANEIRA GENÉRICA A TODOS OS PARTICIPANTES NÃO CONFIGURA ASSÉDIO MORAL. NÃO CABIMENTO DA INDENIZAÇÃO PRETENDIDA. RECURSO DESPROVIDO.²³

21 TJ/SP – 7ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0003477-53.2015.8.26.0439 - Rel. Des. Coimbra Schmidt – V.U. – j. 03.10.2016.

22 TJ/SP – 10ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0001421-55.2009.8.26.0666 - Rel. Des. Marcelo Semer – V.U. – j. 03.10.2016.

23 TJ/SP – 3ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 1004453-24.2015.8.26.0510 - Rel. Des. Amorim Cantuária – V.U. – j. 04.10.2016.

Cumprir citar o seguinte excerto do voto do Des. Relator:

“No caso, como bem constou na fundamentação da r. sentença, depreende-se dos depoimentos das testemunhas arroladas que, de fato, as falas atribuídas ao Sr. Alour, gerente do setor de transporte, foram proferidas durante uma acalorada reunião de maneira generalizada, provavelmente na candência de um embate.

[...]

Diante disto, insista-se, o mero incômodo, o enfado e o desconforto de algumas circunstâncias que se suporta em razão da vida em sociedade, não são acontecimentos aptos a causar abalos psíquicos de efeitos duradouros, de modo a ensejar a fixação de reparação

RESPONSABILIDADE CIVIL – Ação de Indenização – Servidora Pública Municipal – Assédio Moral praticado por superiora hierárquica – Discussões e conflitos no ambiente de trabalho – Prova testemunhal comprobatória do ambiente hostil – Prova pericial a demonstrar o abalo psicológico e afastamento do trabalho – Conflitos que perduraram por longo período – Afastado o mero dissabor – Responsabilidade do Administrador de gerir os conflitos e intervir nas relações de trabalho – Nexos de causalidade demonstrado – Alegada redução salarial não comprovada – Sentença de parcial procedência mantida – Recurso da Municipalidade não provido e recurso da acionante parcialmente provido.²⁴

c) Insatisfação com o trabalho e condições inadequadas

A insatisfação do servidor com as funções desempenhadas, bem como condições de trabalho inadequadas tampouco configuram assédio moral:

Responsabilidade civil do Estado – Funcionalismo – Agentes de segurança penitenciária – Imputação de assédio moral a dirigentes de unidade prisional – Fatos que denunciem intenção deliberada e persistência em agredir valores da personalidade não provados – Sentença de improcedência mantida – Recurso de apelação improvido.²⁵

pecuniária. Trata-se de mero dissabor, derivado de uma exigência de cunho patrimonial, que não tem o condão de se transmutar em dano moral”.

No mesmo sentido: TJ/SP – 2ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0071428-84.2006.8.26.0114 - Rel. Des. Vera Angrisani – V.U. – j. 11.10.2016

24 TJ/SP – 11ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0063010-60.2006.8.26.0114- Rel. Des. Luis Ganzerla – V.U. – j. 18.10.2016.

25 TJ/SP – 12ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0006346-50.2014.8.26.0430 - Rel. Des. Souza Meirelles – V.U. – j. 03.04.2017.

Cita-se, por oportuno, a seguinte passagem do acórdão:

“Decerto que uma unidade prisional, ao menos no modelo trilhado pela atual política penitenciária brasileira e diante da própria natureza do serviço público nela prestado, está longe de ser uma repartição em que as condições de trabalho dos servidores sejam as mais satisfatórias, posto que nem mesmo para os reclusos o são, a despeito das constantes reivindicações dos organismos imbuídos do propósito de reivindicar o respeito à dignidade humana”.

APELAÇÃO CÍVEL. 1. Servidora pública do Município de Campinas ocupante do cargo de Diretora Educacional – Pedido de percepção de adicional de periculosidade – Descabimento – Falta de prova da existência de ambiente de risco justificador do recebimento do respectivo incremento – Assédio moral – Fato não demonstrado – Exigências de trabalho, ainda que persistentes, em ambiente com estrutura inadequada, que não configuram assédio moral, desde que desacompanhadas de ofensas e perseguições injustificadas – Improcedência da ação – Manutenção da sentença. 2. Agravo retido prejudicado e recurso não provido.²⁶

APELAÇÃO CÍVEL. 1. Reparação de danos extrapatrimoniais – Assédio moral – Procuradora autárquica do Serviço Autônomo de Água e Esgoto do Município de Sorocaba (SAAE) – Desgaste psicológico advindo de conflitos internos existentes em local de trabalho, inclusive ex vi de postura profissional duvidosa e questionável – Testemunho crítico de colegas e funcionários que conviveram no mesmo contexto – Insatisfação com o ambiente de trabalho que não caracteriza perseguição, humilhação ou menosprezo – Ambiente conflituoso atribuível ao comportamento de pouca colaboração da parte, questionada, inclusive, por colegas de profissão – Improcedência da ação – Manutenção da sentença. 2. Recurso não provido.²⁷

d) Deflagração de procedimento disciplinar

A simples deflagração de procedimento disciplinar, até mesmo em cumprimento ao dever de ofício a que todo servidor está adstrito (cf. artigo 241, V, do Estatuto), não configura assédio moral, ainda que, ao final, o servidor sindicado venha a ser absolvido:

26 TJ/SP – 12ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0034319-65.2008.8.26.0114 – Rel. Des. Osvaldo de Oliveira – V.U. – j. 10.06.2016.

Destaca-se:

“As condições ruins de trabalho tudo indica não colaboravam para que desempenhasse suas atribuições com mais eficiência, o que proporcionava, do outro lado da ponta, as cobranças que acabaram por refletir em sua saúde, o que foi interpretado pela autora como fundamento para a reparação civil em apreço, mas que, na verdade, não configuram assédio moral.”

27 TJ/SP – 12ª Câmara de Direito Privado – Ap. nº 0047980-34.2010.8.26.0602- Rel. Des. Osvaldo de Oliveira – V.U. – j. 22.09.2016.

APELAÇÃO – Indenização por danos morais – Assédio moral – Conduta de superior hierárquico na apuração de denúncia envolvendo os autores, policiais militares – Situação vexatória ou humilhante inexistente – Conduta do superior que não extrapolou os limites legais, agindo no cumprimento de dever de ofício – Dano moral não configurado – Transtorno que não é apto a provocar dano reparável – Sentença mantida – Recurso não provido.²⁸

APELAÇÃO – SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL – REINTEGRAÇÃO DE CARGO – Exoneração a pedido do servidor público – Alegação de perseguição e assédio moral – Descabimento – Ônus probatório que incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu alegado direito – Exegese do art. 373, I, do CPC (vigente) – Instauração de vários processos administrativos em virtude de faltas injustificadas, dentre outras ocorrências desabonadoras – Impossibilidade de o Judiciário adentrar no mérito administrativo, sob pena de afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) – Análise do Poder Judiciário, em sede de processo administrativo disciplinar, que deve se limitar a verificar se a sanção imposta é legítima e se a apuração da infração atendeu ao devido processo legal (âmbito da legalidade) – Inexistência de irregularidade no processamento do processo administrativo – Procedimento que pautou-se pela estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e do contraditório, com oportunidade para manifestação e produção de provas – Simples arrependimento do servidor com o seu pedido de exoneração – Dano moral – Inocorrência – Precedentes do E. STJ e desta E. 11ª Câmara de Direito Público – Sentença de improcedência mantida – Recurso improvido.²⁹

28 TJ/SP – 8ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 1000310-39.2014.8.26.0053 - Rel. Des. Ponte Neto – V.U. – j. 27.07.2016.

29 TJ/SP – 11ª Câmara de Direito Público – Ap. nº 0011522-20.2010.8.26.0278 – Rel. Des. Marcelo L. Theodósio – V.U. – j. 14.06.2016.

5. Conclusões

O assédio moral na administração pública, em qualquer de suas espécies, há que ser combatido com vigor, pois, além de configurar ilícito disciplinar, enseja a reparação da vítima pelo dano moral dele decorrente.

A despeito das dificuldades materiais (excesso de trabalho e condições inadequadas de trabalho, por exemplo), o respeito e a cordialidade – entre chefes e subordinados e vice-versa – devem ser mantidos na repartição pública, até para que possa ser possível o atendimento do fim último, que é prestar um serviço de qualidade ao cidadão e bem atendê-lo.

Mas não é uma tarefa exclusiva dos servidores, cabendo à administração pública, principalmente por seus órgãos de recursos humanos, propiciar treinamento adequado às chefias, viabilizar o atendimento às vítimas de assédio moral e instituir canais de diálogo, de modo a impedir a paulatina degradação do ambiente de trabalho.

Referências bibliográficas

HIRIGOYEN, Marie-Francie. *Assédio moral: a violência perversa do cotidiano*. Maria Helena Kuhner (Trad.). 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. *Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral*. 4. ed. Rejane Janowitzzer (Trad.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor Público na Atualidade*. 8. ed., atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 30. ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

NASCIMENTO, Sônia Mascaro. *Assédio moral e dano moral no trabalho*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Leda Maria Messias da. *O assédio moral na administração pública: um livro em prol da extinção dessa praga*. São Paulo: LTr, 2015.

