

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

AUGUSTO DE ALBUQUERQUE QUEIROZ NETO

ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS
IMPLICAÇÕES JURÍDICAS SOB A ÓTICA DA COMISSÃO PROCESSANTE

RECIFE
2016

AUGUSTO DE ALBUQUERQUE QUEIROZ NETO

ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS
IMPLICAÇÕES JURÍDICAS SOB A ÓTICA DA COMISSÃO PROCESSANTE

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade Damas da Instrução Cristã como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Marcelo Casseb Continentino.

RECIFE
2016

Queiroz Neto, Augusto de Albuquerque

Assédio moral no âmbito da Administração Pública e suas implicações jurídicas sob a ótica da Comissão Processante. / Augusto de Albuquerque Queiroz Neto. – Recife: O Autor, 2016.

49 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Marcelo Casseb Continentino.

Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã. Trabalho de conclusão de curso, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Direito Administrativo. 2. Responsabilidade civil do Estado. 3. Assédio moral. 4. Processo Administrativo Disciplinar. I. Título.

**34 CDU (2.ed.)
340 CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2017-502**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, que guia todos os meus passos e me faz caminhar pelo caminho do bem. Aos meus amados pais Augusto de Albuquerque Queiroz Júnior e Maria Ester Barreto Jordão, responsáveis diretos pela minha educação, que em vários momentos tiveram que abdicar de muitos sonhos para poder me proporcionar uma boa educação, tendo agora a honra e a sensação de dever cumprido com essa minha segunda graduação – Deus não poderia ter escolhido melhores pais para mim. Às minhas queridas irmãs, Ismênia e Ângela, muito obrigado. À minha eterna e amada companheira Christiane Chaves, que me deu o incentivo moral que faltava para eu retomar os estudos após quatro anos da conclusão da minha primeira graduação (Administração), e pela cobrança contínua para que eu tenha cada vez mais estímulo em aprender através dos estudos. Não poderia deixar de registrar, aqui, neste espaço, um agradecimento especial ao meu admirável e estimado tio paterno Airton de Albuquerque Queiroz, que me ensinou sobre a maior riqueza que um homem pode ter na vida: conhecimento. Aos meus queridos familiares, que sempre me apoiam e demonstram um carinho enorme por mim, mesmo eu sendo tão ausente na vida da maioria deles, por motivos alheios à minha vontade. A todos àqueles que foram meus professores na Faculdade Damas e me proporcionaram grandes momentos de ensinamentos acadêmicos que levarei comigo por toda a minha vida profissional jurídica. Aos meus inúmeros amigos, os de infância até os conquistados recentemente, o meu sincero, profundo e eterno agradecimento pela amizade verdadeira de vocês. A todos os citados... Muito Obrigado por existirem e fazerem parte da minha vida, sem ter vocês por perto com o apoio e o carinho incondicional de sempre, eu jamais conseguiria alcançar mais esta vitória, que também é de cada um de vocês!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar as implicações jurídicas em casos de Assédio Moral no âmbito da Administração Pública brasileira sob a ótica da comissão processante, especificamente no estudo das diferentes etapas e procedimentos de um Processo Administrativo Disciplinar, e suas possíveis penalidades aplicáveis, que é o meio administrativo de que o poder estatal dispõe para apuração das supostas alegações do referido fenômeno maléfico que atinge crescentemente o ambiente de trabalho nos diversos órgãos públicos do Estado brasileiro, nas esferas federal, estadual e municipal. Não menos importante é a apresentação dos vários princípios que devem reger os trabalhos de uma comissão do Processo Administrativo Disciplinar instaurada para investigar as referidas alegações de assédio moral. O Estado deve tomar providências urgentes para extinguir o supracitado fenômeno, uma vez que, além de trazer diversos danos à vida profissional, e até mesmo pessoal, podendo ocasionar até a morte do servidor ou funcionário público assediado, o próprio Estado pode responder juridicamente pelos atos cometidos caracterizados como assédio moral pelos agentes públicos nos seus respectivos órgãos, por meio da responsabilidade civil objetiva. Portanto, é obrigação estatal que se chegue a uma conclusão justa e imparcial ao fim dos trabalhos dos membros nomeados e responsáveis pelo Processo Administrativo Disciplinar em supostos casos de assédio moral, garantindo-se o respeito ao contraditório e à ampla defesa ao agente público assediador.

Palavras chaves: Assédio moral. Responsabilidade Civil do Estado. Processo Administrativo Disciplinar.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate the legal implications in cases of moral harassment within the scope of the Brazilian Public Administration from the point of view of the process committee, specifically in the study of the different stages and procedures of a Disciplinary Administrative Procedure and its possible penalties applicable, which is The administrative means available to the State to determine alleged allegations of this malefic phenomenon that increasingly affects the work environment in the various public agencies of the Brazilian State, at the federal, state and municipal levels. No less important is the presentation of the various principles that should govern the work of a Disciplinary Administrative Procedure Commission established to investigate such allegations of bullying. The State must take urgent measures to extinguish the aforementioned phenomenon, since, in addition to bringing various damages to the professional life, and even personal, and may even cause the servant or civil servant to die, the State itself can legally respond for the acts Committed as moral harassment by public agents in their respective bodies, by means of objective civil liability. Therefore, it is a State obligation to arrive at a fair and impartial conclusion at the end of the work of the members appointed and responsible for the Administrative Disciplinary Process in alleged cases of moral harassment, ensuring respect for the adversary and ample defense to the public agent stalking.

Keywords: Harassment. State Liability. Disciplinary Administrative Process.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2 ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 12 |
| 2.1 Características de Assédio Moral..... | 13 |
| 2.2 Técnicas do Assédio Moral..... | 15 |
| 2.3 Consequências oriundas de Assédio Moral..... | 16 |
| 3 ASSÉDIO MORAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO..... | 18 |
| 3.1 Requisitos..... | 19 |
| 3.2 Denúncia da Lide..... | 21 |
| 3.3 Meios de Prova..... | 21 |
| 3.4 Exclusão da Responsabilidade Civil do Estado..... | 22 |
| 3.5 Meios Legais de Reparação dos Danos Sofridos pelo Assediado..... | 23 |
| 3.6 Consequências de uma Denúncia Indevida pelo “Assediado”..... | 24 |
| 4 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR..... | 27 |
| 4.1 Princípio da Legalidade..... | 27 |
| 4.2 Princípio do Devido Processo Legal..... | 28 |
| 4.3 Princípio do Contraditório..... | 29 |
| 4.4 Princípio da Ampla Defesa..... | 29 |
| 4.5 Princípio da Oficialidade..... | 30 |
| 4.6 Princípio da Informalidade..... | 31 |
| 4.7 Princípio da Economia Processual..... | 31 |
| 4.8 Princípio da Publicidade..... | 31 |
| 4.9 Princípio da Verdade Material..... | 32 |
| 4.10 Princípio da Presunção de Verdade do Administrador..... | 33 |
| 4.11 Princípio da Motivação..... | 33 |
| 4.12 Princípio da Finalidade..... | 34 |
| 4.13 Princípio da Observância da Forma..... | 34 |
| 4.14 Princípio do Juiz Natural..... | 35 |
| 4.15 Princípio da Pluralidade das Instâncias..... | 35 |
| 4.16 Princípio da Moralidade..... | 36 |

| | |
|---|----|
| 5 ETAPAS DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E AS POSSÍVEIS PENALIDADES APLICÁVEIS..... | 37 |
| 5.1 Instauração..... | 37 |
| 5.2 Instrução..... | 38 |
| 5.3 Defesa..... | 38 |
| 5.4 Relatório..... | 38 |
| 5.5 Julgamento..... | 39 |
| 5.6 Poder-dever Disciplinar da Administração..... | 40 |
| 5.7 Sanção Disciplinar no Processo Administrativo Disciplinar..... | 41 |
| 5.8 Possíveis Penalidades Aplicáveis..... | 41 |
| CONCLUSÃO..... | 44 |
| REFERÊNCIAS..... | 48 |

INTRODUÇÃO

Ao deparar-se com uma situação de assédio moral por algum ocupante de cargo público dentro da Administração Pública, o correto a fazer é apurar como, ou melhor, em qual contexto, aconteceram as respectivas atitudes, supostamente caracterizadas como assédio moral. Para tanto, deve-se instaurar uma comissão responsável pelo Processo Administrativo Disciplinar e averiguar de maneira imparcial a veracidade dos fatos ocorridos em tal acusação contra o servidor/funcionário público.

Pretende-se demonstrar no presente trabalho acadêmico como se chegar a uma conclusão, imparcial e justa, dos trabalhos da comissão responsável por tal Processo Administrativo Disciplinar, no qual a respectiva apuração aconteça com objetivo de se alcançar, o mais próximo possível, a realidade dos fatos ocorridos.

Em casos de natureza de assédio moral em âmbito laboral, a parte autora (suposto assediado), sendo algum servidor ou funcionário hierarquicamente subordinado ao réu (suposto assediador), a tendência é que ambos distorçam a realidade dos fatos acontecidos, de maneira que o subordinado “aumente” o assédio cometido, enquanto o superior subordinante queira, em seu depoimento, “diminuir” ou até mesmo negar os fatos supostamente impostos à sua pessoa.

Como profissional da Administração Pública do Estado de Pernambuco, na função de Administrador, especificamente lotado na Unidade de Recursos Humanos da Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH, por diversas vezes fui nomeado para participar de Comissão de Inquérito Administrativo como membro e/ou secretário, e me deparei em alguns casos, com a dificuldade em se fazer uma apuração dos fatos relatados de forma justa e imparcial em casos que envolvia a temática do assédio moral, onde na maioria dos casos, a “verdade” real sempre acabava sendo destorcida por uma das partes, seja a suposta vítima ou o suposto autor de tal “assédio”, o que repercutia na dificuldade na conclusão dos trabalhos da Comissão e, por conseguinte, no julgamento de forma justa e imparcial.

Em um dos casos, a Ouvidoria da CPRH recebeu uma denúncia anônima que motivou a abertura de um Processo Administrativo Disciplinar, em que tal denúncia apontava que o servidor “A” sofreu assédio moral e rebaixamento funcional, e esmiuçava as condutas supostamente praticadas pela chefia “B”, ao longo das relações hierárquicas experimentadas por eles. Diante disso, não haveria outra medida legalmente aceita, senão a abertura de Processo Administrativo para apurar o caso, garantindo-se o respeito ao contraditório e à

ampla defesa. E foi no referido caso em que mais se percebeu a necessidade por parte dos membros da respectiva Comissão, em se obter um meio para uma apuração de forma justa e imparcial dos fatos alegados, tanto pelo servidor “A”, quanto pela chefia “B”, e foi tal episódio que me motivou a pesquisar sobre a presente temática apresentada.

Nesse sentido, o presente projeto a ser desenvolvido é de extrema importância no âmbito jurídico, pois, ao se estudar os componentes explanados, busca-se analisar as práticas ilícitas configurativas do assédio moral na Administração Pública, a fim de evitá-las no exercício de um cargo público e, ocorrendo, de que forma a comissão do Processo Administrativo Disciplinar deve conduzir os trabalhos de apuração de forma justa e imparcial.

O presente estudo pretende analisar os componentes característicos para a configuração de assédio moral no âmbito da Administração Pública, assim como a forma que devem ser conduzidos os trabalhos de uma comissão de Processo Administrativo Disciplinar instituída para a apuração da suposta alegação do referido assédio moral, na medida em que tal comissão deve ser justa e imparcial ao chegar a uma conclusão condenatória ou, se for o caso, o absolvido do suposto acusado.

O problema a ser analisado pode ser descrito através da indagação: como a comissão processante deve conduzir os trabalhos para se obter um julgamento justo e imparcial em um caso de assédio moral dentro de um Processo Administrativo Disciplinar, no âmbito da Administração Pública?

O questionado explanado visa analisar a atuação da comissão do referido Processo Administrativo Disciplinar e a conclusão do mesmo, para que seja feita de forma imparcial e mais próxima possível da veracidade dos fatos ocorridos na suposta acusação, fazendo-se prevalecer a justiça.

Pretende-se, como hipótese do presente trabalho, a observância no fiel cumprimento dos princípios norteadores utilizados na atuação da comissão instituída para um Processo Administrativo Disciplinar em relação à caracterização dos atos de assédio moral, de modo que tal atuação impeça a condenação ou o absolvido do suposto acusado de forma distante da veracidade dos fatos ocorridos.

Para que não se condene ou absolva o acusado de maneira equivocada, ou seja, distante da realidade dos fatos acontecidos (ou não), será necessário que a atuação da comissão aconteça de forma imparcial e que os meios para se obter a veracidade dos fatos ocorridos sejam utilizados de maneira a concluir os trabalhos tendo por finalidade fazer

justiça e garantir o princípio da razoabilidade entre o denunciante (servidor vítima do assédio) e o denunciado (chefia supostamente autora do assédio).

A análise da atuação de uma comissão de Processo Administrativo Disciplinar na apuração da veracidade dos fatos supostamente alegados, por um servidor ou funcionário público subordinado, como assédio moral cometido por algum ocupante de cargo de chefia no âmbito da Administração Pública, se constitui como o objetivo geral do presente trabalho.

Os objetivos específicos são:

- a) Apresentar as principais características, técnicas e consequências advindas do assédio moral no âmbito da Administração Pública brasileira;
- b) Observar os aspectos da Responsabilidade Civil do Estado em casos de assédio moral praticados por agente público;
- c) Verificar quais são os princípios norteadores de um Processo Administrativo Disciplinar; e,
- d) Demonstrar as diferentes etapas e procedimentos a serem executados pela comissão de um Processo Administrativo Disciplinar e a consequente conclusão (relatório final) e possíveis penalidades aplicáveis (se for o caso).

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, qualitativa e descritiva, utilizando o método científico analítico hipotético-dedutivo. É qualitativa uma vez que interpreta o fenômeno que observa, e na qual as hipóteses são construídas após a observação. É descritiva porque faz observação do que já foi estudado sobre o tema. É analítico por somente analisar os fenômenos já existentes sem intervenção, constatados, inferindo-se uma verdade geral não contida nas partes isoladamente examinadas. Serão utilizadas pesquisas bibliográficas em livros, legislação nacional, legislação estadual e jurisprudência que se refiram ao tema abordado.

No primeiro capítulo, pretende-se apresentar as principais características, técnicas e consequências oriundas do assédio moral em âmbito laboral, ou seja, na relação de trabalho entre chefia e subordinado, na Administração Pública brasileira.

Logo após, no segundo capítulo, pretende-se observar em quais circunstâncias se dá a Responsabilidade Civil do Estado nos casos de assédio moral que foram praticados por agente público, o que se faz importante para que o Estado tenha conhecimento que também poderá se responsabilizar pela prática de tal malefício por algum de seus agentes, destarte, trabalhando incansavelmente de forma a coibir, ou até mesmo, extinguir esse maléfico fenômeno.

Em seguida, no terceiro capítulo, pretende-se verificar quais são os princípios norteadores que devem reger um Processo Administrativo Disciplinar para ocorrer uma apuração justa e imparcial. O referido capítulo é de fundamental importância para a temática apresentada, pois, todo instrumento jurídico possui princípios inerentes a serem seguidos com o intuito de nortear uma melhor execução dos respectivos trabalhos de uma comissão responsável por um Processo Administrativo Disciplinar, que é a única via administrativa possível que o poder estatal pode utilizar para apuração sobre o que realmente ocorreu em supostos casos de assédio moral no âmbito da Administração Pública.

E, por fim, no quarto e último capítulo, pretende-se demonstrar as diferentes etapas e procedimentos a serem tomados pelos membros de uma comissão instaurada de um Processo Administrativo Disciplinar, como também fazer uma explanação a respeito das possíveis penalidades aplicáveis. A apresentação de tal capítulo faz-se necessária para um melhor entendimento do funcionamento das diversas etapas e procedimentos a serem executados pela comissão processante, e o objetivo principal de tal capítulo é explanar de forma mais minuciosa sobre os diversos aspectos que constituem os trabalhos da referida comissão, e as possíveis penalidades que podem ser aplicadas ao agente público assediador, no caso de comprovação de que o assédio moral efetivamente aconteceu, conforme fora alegado na denúncia.

É importante destacar que uma acusação contundente de assédio moral, feita por denúncia do suposto assediado, é o suficiente para abertura de um Processo Administrativo Disciplinar para investigação da conduta do superior hierárquico. A abertura do processo, no entanto, deve ter como princípio norteador, a busca incessante pela verdade “real” dos fatos alegados. Isto porque, mesmo com todo zelo e sigilo que devem envolver esse tipo de processo, a simples suposição de tais fatos pode denegrir a imagem do servidor público acusado, de forma irreparável.

Por tal motivo, cuidadosa e prudentemente, a comissão instaurada, para buscar uma conclusão justa e imparcial, deverá convocar a suposta vítima de assédio moral a se pronunciar sobre a denúncia, respondendo se confirma integralmente os fatos expostos na acusação e se possui provas do que fora alegado. E diante de tal confirmação, não pode haver outra medida legalmente aceita, senão a abertura de Processo Administrativo Disciplinar para apurar o caso, garantindo-se o respeito ao contraditório e à ampla defesa.

2 ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como a temática apresentada no presente trabalho versa principalmente sobre o maléfico fenômeno do assédio moral no âmbito da Administração Pública, se faz conveniente explanar, logo no primeiro capítulo, sobre os principais elementos que trazem, de forma ampla, a configuração de tal fenômeno. Serão explanadas, precisamente, as características, as técnicas e as consequências, com intuito de constatar a real ocorrência de um caso de assédio moral dentro do Estado, ou seja, na relação chefia-subordinado, onde ambos, ou apenas um dos lados, estão inseridos no Estado enquanto agente(s) público(s).

Embora o referido fenômeno seja tão antigo, quanto o trabalho em si, têm-se observado que está se intensificando no seio da sociedade econômica, não só brasileira, mas, em termos mundiais, gerando inúmeros distúrbios, principalmente psíquicos, no comportamento das pessoas envolvidas como vítimas de assédio moral no trabalho. Portanto, não é de se estranhar que as instituições sociais vêm demonstrando uma enorme preocupação sobre tal malefício e buscando obter soluções por meio dos operadores do direito, da sociologia e da psicologia.

Trata-se, então, de uma árdua tarefa em combatê-lo, haja vista a escassez de legislações específicas, decisões judiciais e estudos doutrinários envolvendo o supracitado fenômeno.

Cabe, então, apresentar uma das raras legislações existentes em nosso ordenamento jurídico sobre a temática em tela, disposta na Lei Estadual nº 13.314/2007, que dispõe sobre o assédio moral no âmbito da Administração Pública do Estado de Pernambuco, e preceitua o seguinte:

Art. 2º Para fins do disposto na presente Lei, considera-se assédio moral toda ação repetitiva ou sistematizada praticada por agente e servidor de qualquer nível que, abusando da autoridade inerente às suas funções, venha causar danos à integridade psíquica ou física e à auto-estima do servidor, prejudicando também o serviço público prestado e a própria carreira do servidor público.

Parágrafo único. Considera-se como flagrante ação de assédio moral, ações e determinações do superior hierárquico que impliquem para o servidor em:

- I - cumprimento de atribuições incompatíveis com o cargo ocupado ou em condições adversas ou com prazos insuficientes;
- II - exercício de funções triviais para quem exerce funções técnicas e especializadas;
- III - reiteração de críticas e comentários improcedentes ou subestimação de esforços;
- IV - sonegação de informações indispensáveis ao desempenho das suas funções;
- V - submissão a efeitos físicos e mentais prejudiciais ao seu desenvolvimento pessoal e profissional.

Em face da importância do entendimento acerca da temática apresentada, cumpre tecer alguns esclarecimentos do que é o assédio moral e quais os elementos que o configuram, como as características, as técnicas e as consequências, apresentadas a seguir.

2.1 Características de Assédio Moral

O assédio moral vem se alojando cada vez mais no seio das organizações, tanto nas públicas como nas privadas, haja vista o advento desmedido e incontrolável de outro crescente fenômeno mundial: a globalização. Também prepondera como outro fator fomentador do assédio moral o estabelecimento de políticas neoliberais que se consolidam mediante ação social de intervenção mínima por parte do Estado Democrático de Direito. Por causa de tal ação, a concorrência entre os grupos econômicos está cada vez mais acirrada, tornando-os cada vez mais exigentes na escolha de um novo modelo de trabalhador: agressivo, qualificável, maleável, competente, inventivo, entre outras modernas especificações.

No âmbito da Administração Pública, o reflexo provocado pelo fenômeno da globalização e da disseminação de políticas neoliberalistas não é diferente, pois, ao se fomentar uma administração mais moderna, produtiva e eficiente em prol dos administrados, com a exigência de maior agilidade, cobrança e efetividade por parte dos servidores ou funcionários públicos, também sobreveio a concepção de um novo modelo de trabalhador supracitado, ou seja, os mesmos procedimentos adotados pelas organizações empresariais privadas.

Geralmente, o assédio moral no ambiente de trabalho se caracteriza pela manipulação por parte do superior hierárquico. A experiência demonstra que o assédio moral praticado por pessoas que ocupam cargos de um nível superior, além de mais frequente, produz consequências muito mais graves para a saúde da vítima do que o denominado assédio horizontal, que é aquele entre colegas de trabalho que disputam entre si, ascensão a um cargo maior. Essa maior gravidade na saúde do assediado se dá porque ele se sente ainda mais isolado e raramente consegue força interna necessária para resistir.

Diversas modalidades se apresentam no assédio moral advindo de um superior hierárquico, caracterizado como assédio descendente ou vertical, segundo o autor Alexandre Pandolpho Minassa do livro *Assédio Moral no Âmbito da Administração Pública* (2012, p. 123-124):

- a) O assédio perverso, com a finalidade puramente gratuita de destruição do outro ou de supervalorização do seu próprio poder;
- b) O assédio por apreensão, que se traduz no receio do superior hierárquico de ser ultrapassado pelo conhecimento técnico e científico do assediado, fazendo com que se sinta desmoralizado e incompetente perante os demais subordinados e seu superior imediato;
- c) O assédio estratégico, que se destina a forçar um agente subalterno a pedir exoneração do cargo, fazendo com que, além da privação do direito da estabilidade no serviço público, sobrevenha para o mesmo a perda de todas as vantagens inerentes ao cargo que ocupa; e,
- d) O assédio institucional, que integra um instrumento de gestão pessoal no seu todo.

O assédio praticado pelo superior hierárquico se verifica por atos perversos, sutis, repetitivos e cheios de cinismo em face de uma ou mais pessoas visadas, com o intuito de desestabilizá-las física e psiquicamente durante a jornada de trabalho, expondo-as, assim, a situações humilhantes, vexatórias, ridículas, inquietantes e constrangedoras.

Em outras palavras, é indispensável, então, que a ação seja repetitiva ou sistematizada, com abuso da autoridade pela chefia (superior hierárquico) e que resulte em danos à integridade física ou psíquica e à autoestima do servidor ou funcionário público, atentando, assim, frontalmente, ao princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana.

Além do assédio descendente ou vertical, há outros tipos caracterizantes que se verificam no ambiente de trabalho. São eles: assédio horizontal, assédio misto e assédio ascendente, segundo ensina a especialista no assunto, Marie-France Hirigoyen (1999), e são caracterizados da seguinte forma:

O assédio horizontal revela-se pela situação de rivalidade existente entre colegas, com a finalidade de se obter um posto de trabalho ou uma promoção.

O assédio misto verifica-se pela ação de um grupo de colegas contra a pessoa assediada, com conivência e cumplicidade do superior hierárquico. Quando alguém se acha na condição de assediado, seja por culpa do superior hierárquico, seja por culpa dos colegas, encontra-se no tipo de assédio moral que se estende a todo grupo de trabalho. A pessoa assediada é considerada como responsável por todos os fatos que não são satisfatórios. Quando se chega a esse ponto, ninguém suporta mais o convívio com a vítima e, ainda que alguns colegas não compartilhem da mesma opinião, não ousam contrariar a maioria do grupo. Pode-se, assim dizer, que o assédio misto é uma mescla de assédio vertical com o horizontal.

Por último, o assédio ascendente que, embora muito raro de acontecer, caracteriza-se mediante ação perversa de um ou mais subordinados contra o superior hierárquico.

O assédio moral, de forma geral, acontece com ações sutis e na maioria das vezes torna-se quase que imperceptível pelas vítimas. Com o passar do tempo, as ações degradantes vão se intensificando a ponto de o ambiente de trabalho se tornar insuportável e detestável pela pessoa assediada.

Outra característica muito comum decorrente de assédio moral, principalmente na modalidade descendente, é o medo apavorante entre os colegas de setor da pessoa assediada, por receio de também sofrerem represálias do superior hierárquico. Diante da possibilidade de perderem o emprego, passam a hostilizar o empregado vitimado, isolando-o do meio em que convivem, corroborando com a afirmação de Marie-France Hirigoyen (1999, p. 45), “O assédio é uma patologia da solidão”.

Por fim, vale ressaltar que predomina o entendimento de que a prova de que a vítima teve, no mínimo, dano psíquico ou físico é indispensável para caracterizar o assédio. No judiciário, inúmeras decisões apontam para a prescindibilidade de laudo profissional que comprove o dano sofrido, desde que a conduta do superior hierárquico, devidamente comprovada, importe indubitavelmente em danos. Um exemplo recorrente na jurisprudência é o do chefe que imputa ao subordinado a fama de desonesto.

2.2 Técnicas do Assédio Moral

As técnicas do assédio moral no ambiente de trabalho são variadas. Apesar de sua diversidade, serão apresentadas, nos seguintes parágrafos, as principais e mais utilizadas.

O primeiro passo a ser dado pelo agente da agressão de assédio moral é escolher a vítima e procurar, o quanto antes, isolá-la da convivência dos demais integrantes do grupo de trabalho. A partir de então, o agressor começa a intensificar os ataques, procedendo de maneira hostil com o intuito principal de desestabilizar a vítima.

Enumeram-se a seguir, de acordo com a lista de procedimentos hostis delineada por Marie-France Hirigoyen (1999, p. 95), algumas técnicas atentatórias às condições de trabalho da pessoa assediada:

- a) Não lhe facultar informações úteis para a realização de uma tarefa;
- b) Contestar todas as suas decisões de forma sistemática;
- c) Criticar o seu trabalho injusta e exageradamente;
- d) Negar-lhe o acesso a instrumentos de trabalho (computador, telefone, fax, mesa, cadeira, etc);
- e) Não lhe confiar o trabalho de que é normalmente incumbida;
- f) Dispondo-lhe constantemente novas tarefas;

- g) Atribuir-lhe, voluntariamente e por sistema, tarefas superiores ou inferiores às suas competências;
- h) Pressioná-la para que não faça valer os seus direitos (férias, 13º salário, gratificações, etc);
- i) Proceder de maneira que não seja promovida;
- j) Atribuir-lhe, contra a sua vontade, trabalhos insalubres e perigosos;
- k) Atribuir-lhes tarefas incompatíveis com a sua saúde, não se considerando os pareceres e atestados médicos formulados pela medicina do trabalho;
- l) Coagi-la ao erro;
- m) Criticar sua vida privada;
- n) Proibir os colegas de lhe dirigirem a palavra;
- o) Circular boatos a seu respeito dentro e fora da repartição pública; e,
- p) Injuriá-la com termos obscenos ou degradantes.

Existem, ainda, algumas outras técnicas de assédio moral sucedidas no seio da Administração Pública, conforme bem delineou a socióloga Diana Scialpi (2002, p. 211-214), vistas a seguir:

- a) Criação de normas e regulamentos prejudiciais ao agente público;
- b) Elaboração de concursos espúrios, com finalidade precípua de beneficiar indivíduos apadrinhados;
- c) Práticas escandalosas de desigualdades salariais. Sucede quando o agente, embora estando lotado em determinado setor, por imposição, passa a exercer, ante sua qualificação profissional, atividades pertencentes a outro cargo de setor distinto cujo vencimento é bem menos vantajoso em detrimento do que o do cargo que ocupa.
- d) Degradação nas condições e no ambiente de trabalho;
- e) Inadequação de mobiliário e falta de lugares destinados para o almoço do agente público, que, em boa parte, faz suas refeições sobre a própria mesa de trabalho, bem como atende simultaneamente o público;
- f) Criação de dificuldades à ascensão na pirâmide hierárquica do setor, principalmente quando o agente é do sexo feminino;
- g) Ausência de pronunciamento por parte de autoridades competentes aos apelos apresentados pelo agente público assediado; e, por fim,
- h) Ameaça de toda índole, inclusive a de morte.

Como dito anteriormente, existem inúmeras técnicas disponíveis para utilização por parte do assediador, mas, independentemente da técnica escolhida, é indispensável para a caracterização de assédio moral, que a ação seja repetitiva ou sistematizada e que resulte em danos à integridade física ou psíquica e à autoestima do assediado.

2.3 Consequências oriundas de Assédio Moral

Diversos estudos apontam que as consequências originárias de assédio moral, na maioria das vezes, produzem um verdadeiro efeito depressivo na vida das pessoas vitimadas,

pois, tornam-nas suscetíveis à alienação mental, muitas vezes irreversível, e podem levá-las até mesmo à morte, através de suicídios.

Os primeiros sintomas advindos do assédio moral são muito parecidos com o estresse, pois, causam cansaço, esgotamento físico e mental, perturbações do sono, dores de cabeça, náuseas, problemas digestivos, dores no corpo, perda da libido, entre outros maléficos sintomas. Com o aumento das ações repetitivas de assédio durante a jornada de trabalho, o processo se agrava com a instalação de quadro depressivo da pessoa assediada.

A partir de então, a vítima se isola da convivência familiar e dos amigos, tem receio de voltar no dia seguinte ao posto de trabalho, passando muitas vezes a usar medicamentos inapropriados, a ingerir bebidas alcóolicas e, em alguns casos, a fazer uso de drogas.

Diante de tal cenário crítico, na tentativa de se recuperar, o assediado, na condição de servidor ou funcionário público, após se submeter a um exame e obter parecer médico, requisita sua baixa laboral por doença, passando a receber os benefícios do regime especial previdenciário. Após passar por um prolongado tratamento médico, o assediado se restabelece e sente-se apto a retornar ao posto de trabalho. Entretanto, a situação permanece inalterada e o reinício do assédio torna-se inevitável, até que a pessoa vitimada se renda ao pedido de exoneração, ao de aposentadoria precoce ou, quando possível, à solicitação de sua transferência para outro setor de trabalho.

A demissão, embora nesse caso possa ser considerada ilícita, resulta em outra medida a ser tomada contra o agente público assediado, em decorrência de atitudes e atos agressivos que o mesmo possa vir a cometer, em decorrência de repulsa inconsciente à prática de assédio moral por ele sofrida, como uma espécie de “efeito rebote”.

As reações, nesse caso, do assediado, vão desde a prática de atos agressivos, de gestos impulsivos, inclusive destruição de material da repartição pública, à injúria ao agressor. É, destarte, uma consequência quase automática que as próprias vítimas não conseguem evitar, assumindo, de tal forma, uma posição desesperada e quase suicida.

Por fim, foram demonstrados neste capítulo os principais elementos configurativos desse maléfico fenômeno que atinge a Administração Pública brasileira e de diversos outros países: assédio moral no ambiente de trabalho.

3 ASSÉDIO MORAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O presente capítulo é de fundamental importância para o entendimento da corresponsabilidade do Estado em responder pelos atos de assédio moral cometidos por seus administradores ocupando cargos de chefia enquanto agentes públicos nos seus respectivos órgãos. Tais atos cometidos não dizem respeito, administrativamente, civilmente e criminalmente, apenas ao agressor (assediador) e à vítima (assediado), mas, também ao próprio Estado enquanto responsável pela nomeação da chefia assediadora e detentor dos direitos administrativos no âmbito da Administração Pública, local onde estão inseridos os referidos atos. Existe, portanto, uma corresponsabilidade, motivo suficiente para que o poder estatal assumira uma campanha com objetivo de exterminar, ou ao menos, diminuir drasticamente a prática maléfica de assédio moral no seio dos órgãos públicos, em todas as esferas: federal, estaduais e municipais.

A prática do assédio moral por agentes públicos contra outros agentes da mesma natureza ocasiona a responsabilidade civil do Estado, com fundamento na teoria da responsabilidade objetiva, conforme delinea o artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 e o artigo 43 do Código Civil brasileiro de 2002, sem prejuízo de que o agente assediador seja penalizado criminal e administrativamente.

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 37, § 6º, manteve o mesmo regime relativo à responsabilidade civil do Estado conferido na Constituição Federal de 1967 e na Emenda nº 01/69, respectivamente nos artigos 105 e 107. Também o Código Civil de 2002 disciplina, nos artigos 43, 186 e 927, parágrafo único, a matéria aplicável ao Estado e ao agente público. Assim, vigora sem qualquer discussão, doutrinária ou jurisprudencial, o princípio segundo o qual, o Estado responde objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, possam causar aos administrados ou até mesmo a outros colegas de setor.

Portanto, ocorrendo o processo sutil, repetitivo e perverso no ambiente de trabalho por parte de um agente superior hierárquico contra um agente de nível inferior, de modo a causar-lhe graves danos físicos e psíquicos, ou seja, caracterizadores de assédio moral, tem-se por legítima a responsabilização civil do Estado, fundada na teoria da responsabilidade objetiva, razão pela qual não comportará à vítima, o encargo de comprovar a culpa ou dolo do fato ilícito e danoso perpetrado pelo agente público agressor, conforme preceituado no artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Do dispositivo constitucional supracitado pode-se extrair o princípio da responsabilidade objetiva do Estado, uma vez que não se faz necessária a demonstração de culpa do agente, conforme o trecho: “(...) responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”.

O trecho extraído do voto do Ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário nº. 109.615, ilustra com clareza o instituto em comento:

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

Sendo, dessa forma, ato incontestável, pois, apesar de o Estado responder pelos danos resultantes de atos ilícitos, dolosos ou culposos, independentemente ou não da comprovação da culpa, não exime a responsabilidade civil do próprio agente público na reparação do dano causado, seja diretamente, seja pela via regressiva, sendo que a responsabilidade civil nestas hipóteses será subjetiva, ou seja, dependerá de o Estado comprovar a culpa ou dolo na conduta praticada pelo agente, bem como a vítima (agente assediado) deverá proceder da mesma forma.

3.1 Requisitos

O ponto marcante da responsabilidade objetiva é a desnecessidade da vítima da conduta ilícita praticada pelo agente público provar a existência da culpa do agente público ou

do serviço. Destarte, para que se constitua tal tipo de responsabilidade, bastam existir três requisitos: fato administrativo, dano enexo causal, conforme explanados a seguir.

O primeiro deles é a ocorrência do fato administrativo, assim considerado como qualquer forma de comportamento, comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, singular ou coletivo, atribuído ao Poder Público. Ainda que o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las, o fato é corporificado como administrativo, no mínimo pela má escolha do agente ou pela má fiscalização de sua respectiva conduta.

O segundo requisito é o dano. A responsabilidade civil estatal somente pode ser caracterizada no momento em que o comportamento do agente público venha a se traduzir em um dano. Irrelevante é a natureza do dano, ou seja, tanto é indenizável o dano patrimonial quanto o dano moral. Obviamente, se a vítima não prova que a conduta estatal lhe causou prejuízo, nenhuma reparação terá a postular.

Por fim, o terceiro requisito é onexo causal entre o fato administrativo e o dano. Ou seja, isso quer dizer que à vítima cabe tão somente demonstrar que o prejuízo sofrido se originou do comportamento estatal, sem qualquer consideração sobre o elemento dolo ou o elemento culpa. Desse modo, se o dano se origina de fato que, de maneira alguma, pode ser imputado ao Estado, não se poderá impor responsabilidade civil a ele, portanto, não existindo o fato administrativo, não haverá, por consequência, onexo de causalidade.

Ademais, se determinado agente público, no uso de suas atribuições, incorre à prática de assédio moral com objetivo de destruir a honra, a dignidade e a personalidade de um ou mais agentes subalternos, comete fato administrativo de cunho ilícito, assim considerado como conduta abusiva. O dano, por sua vez, decorre dos distúrbios patológicos (físicos e psíquicos), acometidos no agente vitimado, advindos do comportamento ilícito, ilegítimo ou imoral praticado pelo agente assediador.

Conclui-se, daí, que a junção do comportamento ilícito com o resultado dano, somente se exterioriza mediante a existência de nexode causalidade, competindo à vítima, apenas a comprovação do prejuízo oriundo da conduta estatal.

Uma vez demonstrado pelo agente assediado o nexocausal do evento, ou seja, a ocorrência do assédio moral e o resultado danoso, quais sejam prejuízos físicos e/ou psíquicos, ao Estado, por força da responsabilidade objetiva, compete defender-se provando a inexistência do fato administrativo, a inexistência de dano ou ausência do nexode causalidade entre o fato e o dano.

Independente, assim, por força do artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 e da norma jurídica preceituada no artigo 43 do Código Civil de 2002, que a vítima comprove a existência de dolo ou culpa em decorrência de conduta ilícita perpetrada pelo agente público, pois subsiste para o Estado a sujeição à teoria da responsabilidade referida.

3.2 Denúnciação da Lide

Nos casos envolvendo a responsabilidade civil objetiva do Estado derivada da prática de assédio moral no setor público, com claros prejuízos de ordem patrimonial e moral para a vítima, a corrente majoritária afirma que não se mostra cabível o instituto da denúnciação da lide, pois, seria uma incoerência desfazer-se indiretamente do benefício que a Constituição de 1988 conferiu à vítima do ato ilícito estatal: “se foi ele dispensado de provar a culpa do agente causador do evento danoso, não teria sentido que, no mesmo processo, fosse obrigado a esperar o deslinde do conflito entre o Estado e seu agente, fulcrado exatamente na culpa”.

Portanto, não foi esse o espírito manifestado pelo legislador constituinte originário brasileiro, ao produzir a norma constitucional preconizada no artigo 37, § 6º da Constituição Federal. O Estado, por ser dotado de maior poder e força em relação aos seus administrados, poderá muito bem exercer o seu direito de regresso noutra oportunidade, mediante instauração de outro processo judicial autônomo.

3.3 Meios de Prova

Muito embora as questões relacionadas à responsabilidade civil objetiva do Estado independam da comprovação, pela vítima, da ocorrência de culpa ou dolo, é certo, por outro lado, que a mesma deverá produzir elementos probatórios do dano e dos prejuízos sofridos. Para tanto, a reunião de provas visando à confirmação de assédio moral no ambiente de trabalho, embora tormentosa, é fundamental para que a vítima possa demonstrar o nexo de causalidade entre o fato ocorrido e o dano causado pelo agente público.

A dificuldade da confecção de provas envolvendo o referido fenômeno se deve à maneira como o mesmo sucede, pois os ataques desferidos pelo agressor são sutis e se verificam paulatinamente, até se mostrarem mais evidentes e intensos.

A seguir, há alguns procedimentos indicados por Alexandre Pandolpho Minassa (2012, p. 173-174) que poderão tornar-se eficientes para a demonstração do nexo de causalidade decorrente do fato ilícito sucedido e do resultado danoso provocado pelo assédio moral:

- a) O assediado deverá registrar expressamente todos os acontecimentos perpetrados contra si, marcando o dia e a hora das investidas, além de mencionar a presença de outras pessoas no momento da prática de assédio;
- b) O assediado deverá tirar cópias autenticadas dos memorandos, cartas, e-mail's, correios eletrônicos e bilhetes que o superior hierárquico ou colegas assediadores lhe enviem, não só com ofensas, mas também com procedimentos que possam induzir a vítima a erro;
- c) O assediado, se possível, deverá reproduzir imagens fotográficas ou de vídeos com o desiderato de registrar os acontecimentos caracterizadores do assédio moral;
- d) O assediado deverá gravar com um micro-gravador, todas as conversas que tiver com o superior hierárquico ou com colegas assediadores, além de degravá-las;
- e) O assediado deverá tirar cópias autenticadas de atestados médicos, principalmente os expedidos por médicos do trabalho, e de outros documentos médicos que comprovem o nexo entre a ação dos assediadores e as consequências patológicas oriundas do assédio;
- f) O assediado deverá enviar carta registrada para os autores do assédio, relatando minuciosamente as práticas ilícitas cometidas pelos mesmos, e alertando-os sobre a tomada de medidas cabíveis, caso elas não cessem imediatamente; e,
- g) O assediado deverá comunicar por escrito (seja por carta registrada, seja por cópia com protocolo de recebimento) e de maneira pormenorizada ao superior hierárquico imediato de seu chefe, os fatos originadores do assédio, a fim de que sejam tomadas as providências cabíveis contra os assediadores.

Além de tais procedimentos, poderão ser considerados relevantes os fatos públicos notórios (artigo 374, I do Novo Código de Processo Civil brasileiro) e as máximas de experiências (artigo 375 do Novo Código de Processo Civil brasileiro).

3.4 Exclusão da Responsabilidade Civil do Estado

O dever de recomposição dos prejuízos só compete ao Estado em razão de atitudes danosas de seus agentes e, ainda assim, quando a vítima não concorreu para o dano causado, não obstante essa hipótese possa assegurar que o Estado só colaborou em parte com o evento danoso. Se a vítima concorreu diretamente para o acontecimento do evento, atribui-se-lhe a responsabilidade decorrente na proporção de sua respectiva contribuição, de forma que não se tenciona a responsabilização do Estado por dano derivado de ato de terceiro, ou caso fortuito, ou força maior, como por exemplo: vendaval, tufão, furacão, enchente,

inundação, etc, exceto a hipótese de comportamento estatal culposo. Em síntese, diz-se que não cabe responsabilidade do Estado quando não se lhe pode atribuir a autoria do ato danoso.

Com efeito, pode acontecer que um determinado agente público, avaliando mal a situação sucedida no ambiente de trabalho, venha interpretar que esteja sendo vítima de assédio moral por parte do seu superior hierárquico ou de colegas de trabalho. Entre as situações de falso assédio moral no ambiente laboral, pode-se citar, conforme os ensinamentos de Minassa (2012, p. 176-177):

- a) Estresse, em decorrência da natureza de determinada atividade pública exercida;
- b) Precariedade e ausência de equipamentos no setor de trabalho, inviabilizando ou dificultando a execução das atividades não só do grupo de trabalho, mas também do superior hierárquico;
- c) Tratamento esporádico e eventual, enérgico ou grosseiro pelo superior hierárquico a alguns subordinados; e,
- d) Psicose de perseguição pelo suposto agente assediado atribuída a colegas ou pelo chefe, entre outros.

É possível que tais fatos desencadeiem um grave processo obsessivo pelo agente supostamente assediado, a ponto de este achar que todos os acontecimentos dos quais participa tenham índole persecutória e um ambiente de trabalho hostil. Diante de tal situação, a suposta vítima de assédio moral, ultrapassando o limite da lucidez e ingressando na fase das alucinações, poderá investir contra a própria vida, atirando-se, por exemplo, de um dos andares do prédio em que trabalha, vindo a sofrer lesões corporais ou, até mesmo, morrer.

Ademais, vale ressaltar que, se esse agente, ou alguém por ele, intentar alguma medida judicial contra o Estado fundamentada na teoria da responsabilidade civil objetiva, alegando que a tentativa de suicídio se verificou pelo fato de ter sido vítima de assédio moral no ambiente de trabalho, não se pode atribuir tal responsabilidade ao Estado. A culpa, nesse caso, é exclusivamente do lesado, que deu causa à ocorrência danosa. O Estado, entretanto, em nada contribuiu para o acontecimento desse fato gravoso sucedido com a vítima, descabendo, assim, qualquer imputação de responsabilidade dele, pois não restou observado o nexo causal entre o fato perpetrado e o dano sofrido pela vítima.

3.5 Meios Legais de Reparação dos Danos Sofridos pelo Assediado

Caracterizada a ofensa física e/ou moral da vítima, em decorrência da prática do assédio moral, ela poderá suscitar a reparação do dano na esfera administrativa, assim como na judicial.

No meio administrativo, o agente público assediado pode encaminhar seu pleito indenizatório ao órgão competente da pessoa jurídica civilmente responsável, constituindo-se, assim, a instauração de um Processo Administrativo no qual poderão manifestar-se os interessados. Estes poderão confeccionar as provas que compreendem os fatos ocorridos. Dois caminhos podem ser seguidos por meio da decisão final em razão do pedido indenizatório instituído pelo agente assediado:

- a) A efetivação de acordo quanto ao montante a ser pago; ou,
- b) A impossibilidade de sua ocorrência, razão pela qual não estará o lesado impedido de invocar a tutela jurisdicional perante o Poder Judiciário, visando à reparação do dano sofrido.

Poderá, ainda, o agente assediado prescindir da instauração do processo na seara administrativa, ajuizando diretamente a competente ação de indenização na Vara Especializada do Poder Judiciário.

Por fim, se o agente assediado optar pelo ajuizamento da demanda indenizatória na esfera judicial, esta seguirá o procedimento comum, ordinário ou sumário, conforme o caso. O foro competente para julgar a referida ação indenizatória dependerá da natureza da pessoa jurídica: se for a União, empresa pública ou entidade autárquica federal, a competência será da Justiça Federal, de acordo com o artigo 109, inciso I da Constituição Federal de 1988; se for de outra essência, competente será a Justiça Estadual, caso em que deverão ser averiguados os ditames da Lei de Organização do Poder Judiciário local.

Vale lembrar que, no presente trabalho acadêmico, a pesquisa refere-se apenas ao âmbito administrativo, ou seja, casos de assédio moral apurados internamente pela Administração Pública, por meio da instauração do Processo Administrativo Disciplinar. Não é o objetivo, aqui, portanto, adentrar em outra esfera que não seja, especificamente, a administrativa estatal.

3.6 Consequências de uma Denúncia Indevida pelo “Assediado”

Por outro lado, deve-se alertar para os cuidados que um servidor público deve ter, antes de, inadvertidamente, denunciar seu superior hierárquico como responsável por ato de assédio moral. Este tipo de denúncia refere-se à conduta extremamente grave, e vedada pela legislação. O agente que promove assédio moral contra servidor público é passível de severas

punições no âmbito da Administração Pública, o que pode resultar, inclusive, na perda do cargo, como será devidamente analisado no último capítulo do presente trabalho acadêmico.

Evidente que, se a denúncia for infundada, pode o servidor equivocadamente acusado de promover o assédio moral, alegar que sofreu danos motivados pela denúncia indevidamente oferecida. Nessa esteira, o denunciante que acusa inadvertidamente seu respectivo superior está sujeito a responder pelo ato, tanto na esfera cível, podendo ser condenado a indenizar o acusado, bem como responder administrativamente, enquanto servidor ou funcionário público.

Nesse sentido, segue decisão da Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Distrito Federal:

CIVIL – INDENIZAÇÃO – DANO MORAL – ABERTURA DE SINDICÂNCIA – FALSA COMUNICAÇÃO DE DELITO ADMINISTRATIVO – DANO MORAL CARACTERIZADO – RECURSO IMPROVIDO. Não se confunde a comunicação de um fato que deva ser apurado com a imputação direta de falta funcional a outrem sem que haja provas suficientes de autoria e materialidade. Neste sentido restou evidenciado o constrangimento indevido que sofreu o autor perante familiares e colegas de trabalho por um ilícito não comprovado. Dano moral caracterizado, é dever de indenizar do réu.

Se a equivocada denúncia aduzir que a conduta assediante do superior hierárquico se constitui como ato de improbidade administrativa, nesse sentido, cabe delinear o que dispõe a Lei Federal nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional:

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.
Pena: detenção de seis a dez meses e multa.
Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Portanto, é temerária a lide promovida por servidor ou funcionário público, em desfavor de outrem, sabendo-o inocente da conduta imputada, ou sem provas ou indícios concretos. Os danos que podem recair sobre o denunciado são inúmeros. Cabe refletir sobre o ditado de Rui Barbosa (1966): “Os difamadores podem retratar-se, podem morrer os caluniadores. A calúnia não se desdiz, nem perece”. A mera insatisfação profissional ou problemas de relacionamento com o superior hierárquico não podem ser confundidos com

assédio moral. Neste sentido, vale ressaltar o que afirma Yussef Cahali (1999) sobre a denúncia, para que seja interpretada como caluniosa e ilícita:

A denúncia deve ser objetiva e subjetivamente falsa, isto é, deve estar em contradição com a verdade dos fatos, e o denunciante deve estar plenamente ciente de tal contradição[...] sabendo positivamente o denunciante que o acusado é inocente.

Em alguns casos, pode haver a denúncia de assédio moral, mas, mesmo assim, a “vítima” consegue manter um bom relacionamento com o suposto assediador. Assim, não parece razoável conceber a possibilidade de ter bom relacionamento com quem lhe causa danos físicos ou psíquicos, lhe persegue, isola ou macula sua atuação profissional, humilha ou promove outras condutas que caracterizam o assédio moral. Destarte, uma mera insatisfação profissional, como observado anteriormente, ou até mesmo não concordar com a forma de gestão do respectivo superior hierárquico, pode gerar uma denúncia improcedente e em nada corrobora ou interfere na suposta ocorrência de assédio moral, podendo gerar prejuízos ao (falso) denunciante.

4 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

O presente capítulo estabelece quais são os princípios que devem ser seguidos pelos membros nomeados para compor uma comissão de um Processo Administrativo Disciplinar. Deve-se, pois, não somente cumprir as diversas etapas (explanadas no próximo capítulo), como também ter o cuidado e a atenção especial em executar todas as referidas etapas e seus respectivos procedimentos alinhados aos princípios demonstrados nos próximos parágrafos, os quais são de fundamental importância para uma conclusão justa e imparcial pelos membros da comissão.

O objetivo de explanar sobre os princípios citados a seguir é evitar a ocorrência de vícios, durante a persecução dos trabalhos da comissão, que possam vir a prejudicar o suposto assediador, o suposto assediado, e ainda, o próprio Estado, como por exemplo, o princípio da Economia Processual.

Os princípios representam o início, a origem, o vetor, e, se constitucional, o “vetor dos vetores”, por estabelecerem a busca incessante do administrador público em seguir a moralidade como conduta, representando os valores básicos do nosso ordenamento jurídico.

Enfim, os princípios representam os valores básicos de todo o ordenamento jurídico, sendo, portanto, a sustentação das normas por trazerem, entre outras características, a razoabilidade, a proporcionalidade e a legalidade, que serão explanadas no decorrer do presente capítulo.

4.1 Princípio da Legalidade

Tal princípio está disposto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, *caput, in verbis*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. Ele consiste na obrigação de fundamentação legal própria para a instauração do processo administrativo disciplinar, ou seja: a Administração Pública, quando no exercício de suas inerentes atribuições, somente poderá fazer aquilo que a lei autorize.

O princípio da Legalidade serve também para o norteamento quanto ao procedimento dos órgãos públicos, que são disciplinados pelo mesmo, pois o comando axiomático configura uma sujeição, e não uma prerrogativa.

Por força do referido princípio, deve o Processo Administrativo Disciplinar ter a Lei como principal fundamento em sua instauração, devendo desenvolver-se de acordo com a respectiva norma jurídica e ter cuidado na sua preservação. Deve, portanto, o processo disciplinar originar-se de uma regra legal específica que assegure a sua própria desenvoltura dentro do preceituado na forma da Lei, a não ser que se pretenda praticar atos eivados de invalidade jurídica, o que jamais pode ser efetuado em uma comissão processante, porque seria uma afronta ao princípio em tela.

Tal princípio é fundamental na fiscalização da conduta dos servidores ou funcionários públicos, pois estabelece o predomínio da legalidade e da justiça no decorrer do processo, resultando, assim, em maior eficiência do serviço público. A violação do princípio em tela poderá caracterizar a invalidade do processo, pois o Estado deve ser o principal exemplo do fiel cumprimento de suas normas e princípios.

4.2 Princípio do Devido Processo Legal

O referido princípio confere uma garantia processual à exigência de ser observado o rito procedimental estabelecido pelo ordenamento jurídico, assim como à realização dos atos jurídicos da melhor maneira possível, de forma coerente e lógica.

Portanto, todas as formalidades são observadas, permitindo-se a produção de todo e qualquer tipo de prova lícita necessária, respeitando sempre a razoabilidade e a proporcionalidade entre a atuação administrativa e o ato administrativo exarado. Em concordância com o Professor Marcos Porta (2003, p. 113):

A razoabilidade é uma subespécie do Devido Processo Legal, e foi inserida no texto constitucional de forma expressa prevista no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo, no art. 2º da Lei nº 9.784/99, e, finalmente, no art. 4º da Lei Estadual (SP) nº 10.177/98.

Já a proporcionalidade, conforme entendimento de Lúcia Valle Figueiredo (2001, p. 418):

Resume-se na direta adequação das medidas tomadas pela Administração às necessidades administrativas, sacrificando os interesses individuais em função de interesses coletivos; de interesses primários, na medida da estrita necessidade, não se desbordando do que seja realmente indispensável para a implementação da necessidade pública.

Ademais, se conclui que o Devido Processo Legal possui como subespécies a razoabilidade e a proporcionalidade, atuando de forma instrumental no controle de legalidade, estando sempre em sintonia com os princípios do contraditório e ampla defesa, diminuindo o risco de decisões equivocadas em razão do encadeamento harmônico entre os princípios nele inseridos.

4.3 Princípio do Contraditório

Tal princípio é absoluto, juntamente com o da ampla defesa, e decorre do Devido Processo Legal. Ambos, porém, são distintos e ligados de forma a não comportar exceções, estando inerentes a todos os tipos de processos, inclusive o Disciplinar.

O referido princípio está expresso na Carta Magna brasileira em seu artigo 5º, incisos LV e LXI, e em concordância com o Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello (2002, p. 444) que afirma: “O contraditório implica que se deva possibilitar ao administrado a oportunidade de volver a manifestar-se, tendo em vista o próprio desenrolar do procedimento com seus incidentes”.

Sendo assim, o acusado tem o direito de saber que está e ainda o porquê de estar sendo processado, assim como o direito de ter vista ao processo administrativo disciplinar para apresentação de sua defesa preliminar, e de indicar e produzir as provas que entender necessárias à sua defesa, para a atenuação dos efeitos e impacto da acusação, e também provar sua inocência, se for o caso.

Por fim, o Contraditório estabelece a garantia ao acusado de contestar em igualdade de condições, assegurando a ampla defesa do acusado, que poderá, dessa forma, provar sua inocência, pois todo e qualquer ato realizado deve ser comunicado a parte para que se manifeste.

4.4 Princípio da Ampla Defesa

O referido princípio está disposto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, LV, e consiste em assegurar ao acusado o mais irrestrito direito de defesa com apresentação de provas (desde que lícitas), assim como o direito de apresentar testemunhas e o direito a advogado presente em todas as fases do Processo Administrativo Disciplinar, inclusive na Sindicância, impedindo assim que jamais seja imposta uma pena disciplinar sem

a respectiva apuração dos fatos, sob pena de nulidade do processo por inteiro, em razão da ausência de defesa, nesse sentido dispõe o Superior Tribunal de Justiça em sua Súmula 343, de 21 de setembro de 2007, sobre a obrigatoriedade da presença de advogado em todas as fases do Processo Administrativo Disciplinar.

O princípio da Ampla Defesa nasce por força de seu princípio vinculante, que é o contraditório, e sua função primordial é assegurar ao acusado o direito à ampla defesa de forma irrestrita e com igualdade de condições entre as partes, sendo fundamental para dar garantia ao acusado de defender-se dos fatos a ele imputados.

Enfim, o princípio em tela deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade do processo. Para o seu fiel cumprimento, é fundamental a presença de advogado tanto no âmbito processual judicial quanto no administrativo disciplinar, sendo ratificada tal posição pelo Superior Tribunal de Justiça na supracitada súmula, visando assim que a parte seja julgada com isonomia, de forma justa e imparcial.

4.5 Princípio da Oficialidade

O princípio da Oficialidade consiste na afirmação de que, uma vez iniciado o processo administrativo disciplinar pela Administração, ou por instigação da parte, torna-se encargo da própria Administração, e não de um terceiro, a impulsão de ofício no empenho na condução e desdobramento da sequência de atos até a produção do ato conclusivo final.

Em concordância com o referido princípio, Diógenes Gasparini (2004, p. 833) aduz que “em razão desse princípio, diz-se que a instância não perime, isto é, não se finda, nem o processo se extingue pelo decurso do tempo, salvo expressa previsão legal”.

Sendo assim, constata-se a irrelevância dos prazos processuais preclusivos, pois a Administração pode requerer diligências, solicitar laudos e pareceres, assim como rever seus próprios atos, visando sempre a consecução do interesse público.

Ademais, conclui-se que tal princípio marca a iniciativa investigatória no processo disciplinar, sendo que, instaurado o processo, será responsabilidade única e exclusiva da Administração, de forma indelegável, a condução do mesmo até seu termo final, sendo irrelevantes os prazos processuais preclusivos, e, em caso de descuido do processo, os responsáveis serão penalizados disciplinarmente.

4.6 Princípio da Informalidade

Com esse princípio, observa-se que os rigores formais são dispensáveis, pois não prejudicam a essência da verdade, sendo tal princípio aplicável no processo disciplinar com a adoção da formalidade moderada, embora se encontrem algumas divergências doutrinárias nesse sentido.

O referido princípio consiste na dispensa de formalidades, pois o foco principal do processo é a justiça de forma eficiente, célere e econômica, mas, em contrapartida, no processo administrativo disciplinar, há exigências de formalismos essenciais e indispensáveis ao seu bom andamento, assim como existem atos formais irrelevantes na colaboração com a busca da verdade dos fatos e a realização de justiça, gerando assim uma dosagem de informalidade no mesmo.

Enfim, com a unificação das formalidades essenciais e irrelevantes, conclui-se que no Processo Administrativo Disciplinar vigora a aplicação de uma formalidade moderada, cujo objetivo principal é a busca da verdade e a realização da justiça.

4.7 Princípio da Economia Processual

O objetivo do referido princípio é inibir os excessos e abusos que gerem gastos desnecessários ao Estado, devendo o servidor sempre se atentar a economizar em prol do Estado. Ao se iniciar uma apuração, há gastos inevitáveis, como, por exemplo, as publicações obrigatórias inerentes ao processo.

Devem ser evitados pelo servidor a abertura de procedimentos disciplinares quando inexista o mínimo de viabilidade condenatória do servidor acusado, assim como os rigores formais não essenciais à elucidação dos fatos, pois tais complexidades e delongas servem apenas para onerar ainda mais a Administração Pública, sem nenhuma vantagem para o servidor imputado, e com ônus para a Administração, pois todos os atos devem ser publicados.

4.8 Princípio da Publicidade

Tal princípio está disposto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e consiste na comunicação de todos os atos do processo de forma cristalina, possibilitando a

transparência dos atos administrativos com eficácia e moralidade. Vale ressaltar que, sem a devida publicação, não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial.

Nas situações de conveniências de ordem pública, que imponham o dever do sigilo no trato de certos assuntos – como por exemplo: a coisa sigilosa relacionada com a segurança da sociedade e do Estado (CF, Art. 5º, XXXIII) ou com a defesa da intimidade das pessoas (CF, Art. 5º, LX) – deve haver o respeito aos referidos sigilos, porém, com acesso permitido somente às partes.

Portanto, o princípio da Publicidade assegura o livre acesso a todos os atos do processo por qualquer pessoa, dando assim maior transparência aos atos administrativos, que por sua vez comportam exceções em alguns casos, nos quais se permite o sigilo processual.

4.9 Princípio da Verdade Material

O princípio da Verdade Material consiste em recepcionar e dar consideração relevante a qualquer elemento probatório que tenha chegado ao conhecimento dos membros da comissão processante, desde que respeitados os direitos do imputado à ampla defesa.

As referidas provas podem ficar anexadas ao processo até seu respectivo julgamento, e como não há que se falar em preclusão processual no processo disciplinar, essas provas podem ser utilizadas a qualquer momento, não se admitindo, no entanto, que elas sejam utilizadas na hipótese de *reformatio in pejus*, traduzindo, “reformatar para pior”.

De acordo com José Armando da Costa (2005, p. 62-63):

O princípio da verdade material, ou da verdade, também informa o Direito Processual Penal, e nem por isso chega nesse ramo do Direito a recepcionar a *reformatio in pejus*. Valendo, também, acrescentar que o próprio princípio da verdade material, tendo como lídimo objetivo sufocar a verdade formalmente presumida para, em seu lugar, fazer predominar a verdade real comprovada dos fatos, não traz, como consequência natural e necessária, o signo autorizador da *reformatio in pejus*.

Sendo assim, o nosso ordenamento jurídico não autoriza a aplicação do *reformatio in pejus*, seja no processo penal ou no processo disciplinar, havendo espaço no âmbito desse genérico direito punitivo somente para o *reformatio in melius*, traduzindo, “reformatar para melhor”.

Por fim, o princípio em tela consiste na recepção e consideração relevante de elemento probatório, sendo recepcionado pela Lei nº 8.112/90 em seu artigo 182, parágrafo

único, ao regular o recurso de revisão do processo disciplinar, estabelecendo que tal remédio não poderá implicar agravamento de penalidade, negando, portanto, a receptividade ao *reformatio in pejus*.

4.10 Princípio da Presunção de Verdade do Administrador

Por força de tal princípio, todos os atos da Administração gozam da presunção de verdade do administrador, pois esses atos adquirem fé pública em razão de emanar do Estado, por meio de seu servidor estatal, que o representa por meio da obediência ao princípio da motivação.

A legalidade do ato pode ser discutida no judiciário. Até que se prove, porém, o contrário, esse ato possui a presunção de verdade, estando em concordância com o entendimento de José Armando da Costa (2005, p. 57) que afirma:

O referido princípio faz com que os atos administrativos gozem de presunção *juris tantum* de veracidade e legitimidade, até que se prove o contrário, portanto, são tidos como válidos, verdadeiros e legais e quem se dispôr a contestá-los, terá que arcar com o ônus da prova.

Ademais, todo ato do servidor público goza de presunção de verdade por emanar do Estado, que, por sua vez, exige que o ato tenha que ser motivado, justificando assim a decisão de emaná-lo.

4.11 Princípio da Motivação

Trata-se de um princípio que consiste em determinar a obrigatoriedade de que sejam explicitados tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, e, sempre que necessário, deverão ser apresentadas as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo.

O princípio da Motivação visa proteger os interesses do acusado, seja por convencê-lo do acerto da providência tomada ou, ainda, por deixarem estampadas as razões do decidido. No caso de a decisão tomada fundamentar-se de forma injurídica, caberá revisão.

Por fim, tal princípio acaba por transmitir segurança jurídica ao imputado, que não será julgado de forma aleatória, de acordo com a cabeça do julgador, pois o referido princípio não dá margem para abusos, uma vez que a motivação terá que ser fundamentada com uma

decisão convincente, legal, razoável e lógica, visando atingir a finalidade do processo administrativo disciplinar de chegar à realidade dos fatos de forma transparente.

4.12 Princípio da Finalidade

O princípio em tela dispõe que toda ação da Administração Pública se dirige à satisfação do interesse público, e assim, as comissões disciplinares no exercício de suas atividades apuratórias devem buscar a realidade dos fatos, independentemente se forem favoráveis ou não ao acusado.

Em caso de a comissão não buscar sua finalidade, seus membros serão responsabilizados por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92, sendo seus atos apurados pelas autoridades competentes para a investigação, como, por exemplo, a comissão parlamentar de inquérito.

Portanto, com tal princípio, verifica-se que todo ato possui uma finalidade a ser atingida, que, se descumprida, ensejará em responsabilidade ao servidor por ato de improbidade administrativa e posterior avaliação da conduta do mesmo pela autoridade competente.

4.13 Princípio da Observância da Forma

Conforme o enunciado do referido princípio, os atos processuais devem ser postos em prática com estrita obediência às formas e aos procedimentos preceituados na lei ou no regulamento.

O princípio em tela encontra maior ressonância no processo judicial, pois no âmbito do processo disciplinar o formalismo é exigido somente no caso de essencialidade quanto ao modo e à intensidade de ser exercido o constitucional direito de defesa.

Enfim, o princípio da Observância da Forma na seara disciplinar é obrigatório para o cumprimento do princípio do Devido Processo Legal, como no caso da ausência de citação, que gera enorme prejuízo procedimental para a defesa. Portanto, no Processo Administrativo Disciplinar, aplica-se a formalidade moderada na observância da forma, e nos casos em que o formalismo não acrescentará em nada a apuração dos fatos e busca da verdade, não há o que se falar em obrigatoriedade do mesmo.

4.14 Princípio do Juiz Natural

Tal princípio consiste na identificação do juiz que possui competência para julgar anteriormente ao fato, dando maior segurança jurídica às partes.

Na hipótese de suspeição, será designado outro juiz para julgar, que, porém, já possua competência para julgar nas mesmas condições. No caso de o julgamento conter qualquer vício ou injustiça, poderá ser apreciado em grau recursal em outra instância.

De acordo com Lúcia Valle Figueiredo (2001, p. 422):

O juiz natural consiste em ser aquele *que compete* para o feito, não podendo haver administrador denominado *ad hoc*, ou órgão colegiado *post facto*, visa dar mais segurança jurídica, pois o juiz natural é o juiz competente anteriormente aos fatos, pois já possuía competência para tal, e daí lembramos então das lições do ilustre Prof. Geraldo Ataliba, que dizia que só existe República, quando existe juiz natural para julgar as controvérsias.

Portanto, o princípio do Juiz Natural diz respeito à competência para julgar do juiz, dando maior garantia de imparcialidade do mesmo às partes. Caso a decisão tenha, porém, qualquer vício, será cabível revisão por instância superior de modo a atender ao princípio da Pluralidade de Instâncias que será o próximo a ser detalhado no presente trabalho acadêmico.

4.15 Princípio da Pluralidade das Instâncias

O referido princípio garante ao imputado que a instância administrativa superior sempre poderá, de ofício ou por provocação do interessado, ser instaurada para reprocessar a questão disciplinar que fora exteriorizada no órgão inferior, em concordância com José Armando da Costa (2005, p. 68), que afirma:

Decorre o princípio da pluralidade de instâncias do poder que tem a Administração para anular ou revogar os seus próprios atos, quando eivados de ilegalidades ou considerados inconvenientes ou inoportunos. São consequências do princípio em exame os remédios sucursais contemplados nos nossos regimes disciplinares, a saber: o pedido de consideração, o recurso hierárquico e a revisão processual.

Enfim, através do referido princípio é garantido ao acusado que se defenda em caso de ser julgado de forma injusta, ou ainda em caso de qualquer vício ou irregularidade no decorrer do processo, por meio dos remédios recursais existentes em nosso ordenamento

jurídico, fazendo com que a decisão seja submetida a uma nova apreciação em instância superior.

4.16 Princípio da Moralidade

A “moralidade” se refere à qualidade de estar de acordo com a moral e com os bons costumes, acrescentada de honradez, de honestidade, de virtuosidade e de probidade. Está presente na Carta Magna de 1988 em seu artigo 37, possuindo alcance conceitual bem mais amplo que o universo do Direito.

A inobservância ao princípio constitucional da Moralidade na Administração Pública é chamada de improbidade administrativa, conforme disposição da Lei Federal nº 8.429/92, já citada anteriormente.

Ademais, tal princípio deve estar presente não só na personalidade do servidor, mas também na sua conduta, pois o servidor sempre tem que zelar pela moralidade do serviço público e seus elementos caracterizadores, como ampla defesa, devido processo legal e legalidade, entre outros.

Por fim, estão explanados de maneira sucinta e objetiva os princípios norteadores que são fundamentais na execução dos procedimentos de uma comissão instituída para Processo Administrativo Disciplinar, na qual seus respectivos membros deverão seguir tais princípios para alcançar um ato conclusivo justo, imparcial e dentro da legalidade, características condicionantes no ordenamento jurídico brasileiro.

5 ETAPAS DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E AS POSSÍVEIS PENALIDADES APLICÁVEIS

No presente capítulo, serão explanadas as etapas e os procedimentos que devem ser executados pelos membros que compõem a comissão de um Processo Administrativo Disciplinar e a consequente conclusão e possíveis penalidades aplicáveis.

O Processo Administrativo Disciplinar cumpre suas normas e princípios (demonstrados no capítulo anterior) a ele inerentes de forma distribuída no decorrer de suas etapas, que compreendem a instauração, a instrução, a defesa, o relatório e o julgamento. Tais fases devem acontecer ordenadamente, ou seja, o processo deverá iniciar-se com a instauração, logo após, a fase da instrução, passando em seguida à fase de defesa, relatório e, por fim, o julgamento, não podendo existir inversão de qualquer das referidas fases, sob pena de nulidade processual.

Antes de explicar sobre as respectivas etapas, vale tecer alguns comentários sobre uma pré-fase relevante para o bom andamento dos trabalhos da comissão: a instalação.

A comissão de um Processo Administrativo será instalada em lugar que ofereça condições para que os trabalhos processuais se desenvolvam com a rapidez e segurança desejáveis. Não é necessário que a comissão tenha como local escolhido, obrigatoriamente, uma repartição pública. Aconselha-se, no entanto, tê-la na repartição pública, dada a maior facilidade e autonomia que os membros terão para o exercício das respectivas atividades processuais.

É importante frisar que o local escolhido deverá possuir o material exigido para os serviços processuais, devendo, ainda, contar com dependências que possam garantir o sigilo de certos atos a serem praticados pela comissão.

5.1 Instauração

A primeira etapa é a de instauração, que ocorre mediante publicação de portaria da autoridade competente, descrevendo os atos e fatos a serem apurados, assim como suas respectivas infrações, punições e nomeação dos membros da comissão que deve ser composta por três pessoas encarregadas de apurar e opinar a conduta do servidor indiciado, sendo uma delas nomeada com a responsabilidade de coordenar os trabalhos a serem executados pela respectiva comissão.

5.2 Instrução

Constituído o processo e nomeados os componentes da comissão, inicia-se a segunda etapa do processo, denominada de instrução, na qual os componentes da comissão deverão apurar todos os elementos indiciários ou probatórios dos fatos que deram origem ao Processo Administrativo Disciplinar. Tal apuração é indispensável, porque é através dela que a comissão reunirá todos os elementos coletados formadores de convicção sobre a existência da autoria ou da inexistência daquilo que fora alegado pela vítima.

As atividades iniciais de apuração se traduzem na autuação de documentos, na citação do indiciado, na notificação do denunciante e da vítima, na intimação de testemunhas e nas providências a serem tomadas quanto às perícias, diligências e produção de documentos, que consolidarão a fase instrutória, defesa e relatório, fundamentais ao julgamento do processo.

Em tal fase é dado às próprias autoridades produzirem provas de acusação, inclusive com o auxílio de assessores técnicos e peritos especializados, que poderão examinar quaisquer documentos constantes nos autos que sejam objeto de investigação, providenciando inclusive a juntada de tais documentos no mesmo.

5.3 Defesa

A terceira etapa de um Processo Administrativo Disciplinar é a de defesa, que possui respaldo na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, LV, sendo também um dos princípios essenciais ao processo, como já observado no capítulo anterior do presente trabalho.

A referida etapa consiste no conjunto de argumentos que o indiciado reúne em seu favor, que são complementados por documentos e testemunhas. De tal forma, o respectivo processo ganha o caráter dialético exigido para o cumprimento do devido processo legal, o qual sempre será o “norte”, ou seja, a razão de ser essencial ao processo.

5.4 Relatório

Após a conclusão da instrução e defesa, surge a quarta etapa, denominada de relatório, que consiste na elaboração de um relatório de apreciação pela comissão,

descrevendo de forma sucinta o que ocorre no processo, relatando todos os atos ou fatos apurados, indicando os dispositivos infringidos e opinando pela absolvição ou punição do acusado, assim como a instauração de outros processos e providências necessárias com a finalidade preventiva ou repreensiva.

As referidas conclusões da comissão apresentadas em relatório não carregam efeito vinculativo para a Administração Pública em seu julgamento, podendo a autoridade julgadora não seguir as conclusões da comissão, e, se assim ocorrer, deve informar os motivos que ensejaram a julgar de forma divergente da comissão, obedecendo assim ao princípio da motivação.

5.5 Julgamento

A última etapa do Processo Administrativo Disciplinar é a do julgamento, que pode ainda ser chamada de sentença administrativa no processo, em razão de consistir no pronunciamento da autoridade competente acerca do objeto da imputação em questão.

Em tal fase, a autoridade julgadora tem que apontar as irregularidades havidas, a absolvição ou condenação do autor dos fatos alegados, assim como a fixação da sanção do acusado de forma motivada. Seja qual for o julgamento, estando em concordância ou não com a comissão, a decisão deve sempre estar fundada em elementos probatórios existentes nos autos do processo.

Cabe também a essa autoridade enviar cópia dos autos ao representante ministerial quando a infração configurar crime, para que assim sejam tomadas as providências cabíveis. Observado, no entanto, o vício quanto à legalidade no processo ou na punição imposta pela autoridade julgadora, a referida decisão será sempre passível de recorribilidade ao Poder Judiciário.

De acordo com o disposto no artigo 177 e seguintes da Lei nº 8.112/90, o julgamento é passível de recorribilidade ao Poder Judiciário sempre que houver vício de ilegalidade. Vale ressaltar que não é competência do Judiciário alterar a penalidade aplicada pela Administração Pública. Se, porém, o processo for anulado em decorrência do referido vício, a penalidade não tem mais razão de ser, devendo o servidor ser reintegrado de imediato em suas respectivas funções. Em concordância com José Cretella Júnior (2004, p. 108):

Anulado o processo disciplinar por qualquer motivo, a penalidade não tem mais razão de ser, restaura-se então o equilíbrio rompido e o funcionário tem o direito de invocar o *remedium juris*, no caso aplicável, para que seja reintegrado em suas funções e ressarcido dos prejuízos sofridos com o processo ilegal e injusto.

Diante do exposto, verifica-se que o Processo Administrativo Disciplinar possui finalidade preventiva e repressiva na conduta do servidor público, possuindo cinco fases distintas e interligadas, as quais cumprem de forma distribuída e cristalina os princípios essenciais ao seu andamento, os quais foram apresentados no capítulo anterior do presente trabalho acadêmico.

5.6 Poder-dever Disciplinar da Administração

Antes de discorrer sobre as possíveis penalidades aplicáveis no Processo Administrativo Disciplinar, é necessário ter uma ideia sucinta sobre o poder-dever disciplinar da Administração, brevemente explanado a partir do próximo parágrafo.

A expressão “poder” é a permissão ou autorização que o Estado tem para aplicar determinada punição ao servidor público; já a expressão “dever” é a obrigação que o Estado tem de agir.

O poder-dever disciplinar consiste em um elo do dever de agir e o direito de aplicar a penalidade do Estado que, de tal maneira, age com maior eficiência no cumprimento de sua obrigação.

O referido poder-dever exerce o poder instrumental do Estado em seu âmbito interno, o qual é direcionado exclusivamente ao controle de conduta de seus respectivos servidores públicos.

O controle de conduta dos servidores públicos é realizado por meio de Processo Administrativo Disciplinar, com estrito cumprimento ao princípio da Legalidade, sob pena de nulidade.

O poder-dever disciplinar não pode, portanto, dar margem à ilegalidade em um Processo Administrativo Disciplinar, para que assim o servidor faltoso não fique impune. Vale ainda ressaltar que, nessa hipótese, o servidor responsável pelo vício de ilegalidade deverá ser devidamente punido.

Por fim, conclui-se que o elo poder-dever disciplinar é a atuação do Estado em seu âmbito interno, no controle de conduta de seus servidores por meio do Processo Administrativo Disciplinar, que deve ser realizado com estrita obediência ao princípio da

Legalidade, não permitindo injustiças, tanto na absolvição, quanto na condenação do servidor público, de modo que o infrator sofra a sanção correspondente ao ato faltoso e não fique impune.

5.7 Sanção Disciplinar no Processo Administrativo Disciplinar

A sanção disciplinar no Brasil significa punição, à qual o servidor público está submetido em caso de cometer infração disciplinar. Assim sendo, deve ser aplicada com justiça, equidade e de forma pré-ordenada no sentido de promover a educação do punido, além de espalhar exemplaridade no seio do funcionalismo público e para a sociedade em geral.

O objetivo da sanção disciplinar é prevenir e repreender as condutas ilegais por meio de seu poder de coerção, tornando válido que o servidor faltoso sofra com as consequências de seu ato faltoso, uma das espécies de sanções disciplinares previstas em nosso ordenamento jurídico.

Em outras palavras, a sanção disciplinar é sinônimo de punição, que é aplicada por meio do poder de coerção do Estado, visando prevenir e repreender condutas ilegais praticadas pelo servidor público. A punição ocorre através da aplicação da pena disciplinar, que varia de acordo com a tipificação legal e a gravidade do ato faltoso.

Por fim, a sanção disciplinar à qual o servidor público está submetido, possui classificações que variam de acordo com a gravidade da infração cometida, conforme disposto nas normas e regulamentos pertinentes ao respectivo cargo público ocupado.

5.8 Possíveis Penalidades Aplicáveis

Serão explanadas, a partir de agora, as possíveis penalidades aplicáveis no Processo Administrativo Disciplinar, ou seja, a sanção disciplinar no âmbito da Administração Pública brasileira, na prática.

As penas disciplinares em nosso Direito são enumeradas taxativamente pelos diversos Estatutos, e podem ser classificadas em: advertência, repreensão, multa, suspensão, destituição da função, demissão, cassação de aposentadoria e cassação de disponibilidade. Cada uma delas será apresentada de forma mais específica a partir do próximo parágrafo.

A classificação de pena mais leve é a de advertência, que foi abolida em 1952, em âmbito federal. Tal pena consiste em uma reprimenda ou na repreensão verbal que se aplica em casos de negligência do servidor público, não deixando o menor vestígio na folha funcional do mesmo, em razão de corresponder à falta considerada leve. Tal regra, porém, comporta exceções, como no caso da magistratura.

Já a repreensão é uma pena gradativamente mais pesada do que a anterior, pois se dá a reprimenda ou admoestação por escrito, e deixa vestígios na ficha funcional do servidor público. É aplicada em caso de reincidência, quando a admoestação verbal não chegou a atingir o objetivo visado, ou seja, cessar com o ato faltoso praticado pelo respectivo servidor público.

A pena de multa consiste na obrigação imposta ao servidor, de pagar ao Estado determinada quantia em dinheiro, mediante desconto em folha, ou seja, descontado diretamente do seu respectivo salário, mas nunca excedendo à metade do estipêndio.

Havendo conveniência para o serviço público, a pena de suspensão poderá ser convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) a cada dia de remuneração, ficando o servidor obrigado a permanecer em serviço.

A pena de suspensão é aplicada nos casos de falta grave ou reincidência da infração. Tal pena consiste em impor ao servidor público o afastamento forçado de seu respectivo cargo ocupado.

O afastamento do cargo ocorre por um lapso temporal, acumulado com a perda do estipêndio correspondente e impedimento de adentrar na repartição.

A pena de suspensão pode ser aplicada por até 30 (trinta) dias, sendo imposta por meio de simples portaria da autoridade competente, designada por lei ou pelo regulamento interno. Pode alcançar, inclusive, o chefe da repartição, mas, seja quem for que sofra a sanção, sempre deverá ser indicado o fundamento da pena aplicada.

Na pena de suspensão por mais de 30 (trinta) dias, a competência para aplicação da pena dá-se sob a ótica federal, do Ministro de Estado ou de autoridade subordinada diretamente ao Presidente da República, mediante Processo Administrativo Disciplinar em que seja assegurada ao acusado, a ampla defesa.

A pena de destituição da função é aplicada pela autoridade que designou o servidor público. É uma medida interna de distribuição de serviço que corresponde ao rebaixamento na situação profissional do servidor, e tem por fundamento a falta de exação no cumprimento do dever.

A pena de demissão é aplicada por meio de um ato administrativo da autoridade superior competente, e consiste na expulsão em definitivo do servidor público dos quadros administrativos do Estado. Existe também a possibilidade de demissão a bem do serviço público, que, por sua vez, é mais grave, aplicando-se nos casos em que é constatada a prática de crimes contra o próprio Estado.

A pena de cassação de aposentadoria é aplicada ao servidor público pelo chefe do Executivo, mediante Processo Administrativo Disciplinar, que, para tal efeito, “reverte” o servidor ao serviço, em razão de faltas graves praticadas quando já aposentado, ou quando ainda em atividade funcional.

A falta grave praticada pelo servidor público deve se equiparar àquelas que justificam a demissão do funcionário em atividade, para assim tornar justa a aplicação da penalidade em questão.

A pena de cassação de aposentadoria é aplicada em quatro casos, mencionados taxativamente pelo Estatuto da União. Para a sua respectiva aplicação deverá ser comprovado que o servidor público incorreu em tais condutas.

As condutas mencionadas pelo supracitado Estatuto e que fundamentam a pena de cassação são: a prática de falta grave no exercício do cargo ou função; aceitar ilegalmente cargo ou função pública; aceitar representação de Estado estrangeiro sem prévia autorização do Presidente da República; e, por fim, a prática da usura em qualquer de suas formas.

A pena de cassação de disponibilidade é aplicada pelo chefe do Poder Executivo, e imposta ao servidor que não assume no prazo legal o exercício do cargo ou função pública em que for aproveitado, que fica, assim, afastado do cargo.

CONCLUSÃO

Após explanar todos os capítulos concernentes à temática apresentada no presente trabalho acadêmico de conclusão de curso, observa-se que, na verdade, são distintos os temas “Assédio Moral na Administração Pública” e “sob a ótica da comissão processante”, que se interligam através da problemática apresentada: como a comissão processante deve conduzir os trabalhos para se obter um julgamento justo e imparcial em um caso de assédio moral dentro de um Processo Administrativo Disciplinar, no âmbito da Administração Pública.

Para se responder à indagação supraformulada, foi necessário dividir a pesquisa e apresentá-la em quatro distintos capítulos, sendo os dois primeiros versando, respectivamente, sobre o fenômeno do assédio moral, especificamente, com a ocorrência no âmbito da Administração Pública, trazendo seus diversos elementos configurativos – como as características, as técnicas e as principais consequências, com o intuito de que o agente público participante de uma comissão processante tenha conhecimento e consiga saber se realmente está diante de uma situação típica de assédio moral ou não – e as consequências jurídicas que tal ação (ou omissão) cometida por um servidor ou funcionário público atuando enquanto agente público, caracterizada como assédio moral, pode trazer para o Estado, por meio da Responsabilidade Civil do poder público, com o objetivo de que o poder estatal tenha ciência de que deve agir para a extinção deste maléfico fenômeno que atinge o ambiente laboral das repartições públicas, em todos os níveis: federal, estadual e municipal.

Nos dois últimos capítulos, foram explanados importantes institutos acerca do Processo Administrativo Disciplinar, que é o único meio utilizado, até então, pelo Estado, ou seja, pela Administração Pública brasileira, na seara administrativa, para se apurar a ocorrência (ou não) de denúncias relativas a casos do maléfico fenômeno de assédio moral nos diversos órgãos públicos brasileiros. No penúltimo capítulo, foram explanados de forma objetiva e sucinta todos os princípios inerentes a um bom andamento dos procedimentos e etapas realizadas pelos membros que compõem uma comissão de Processo Administrativo Disciplinar, confirmando parcialmente a hipótese apresentada na parte da introdução do presente trabalho de monografia, pois de nada vai adiantar se todas as etapas e procedimentos efetuados pela comissão processante forem realizados sem a observância dos diversos princípios inerentes ao Processo Administrativo Disciplinar: sem a devida aplicação de tais princípios, os trabalhos processantes estarão eivados de invalidade jurídica, pois faltarão

condicionantes jurídicos constitucionalmente previstos e, portanto, totalmente passível de anulação.

Portanto, é através da correta observância da aplicação dos respectivos princípios trazidos em tal capítulo, que se alcança um relatório conclusivo por parte da comissão, de forma que as partes e as testemunhas fossem ouvidas, respeitando-se os princípios da Ampla Defesa e do Contraditório. A comissão julgadora pode, assim, formular juízo a respeito do caso concreto, provas documentais acostadas pelas partes, observando-se o respeito ao princípio da Verdade Material, para que o deslinde do imbróglio apurado pela referida comissão aconteça com embasamento nos autos que instruem o processo, após perscrutar fatos e documentos, para que se elabore um relatório conclusivo revestido de imparcialidade.

Vale lembrar que, a título de julgamento final na seara administrativa, o relatório conclusivo do Processo Administrativo Disciplinar não tem valor vinculante, em relação à autoridade julgadora, e esta, inexoravelmente, não fica adstrita às conclusões a que chegaram os membros da comissão processante. Sempre que discordar, entretanto, estará obrigada a motivar, explicando as razões de fato e de direito que embasam o seu convencimento.

No último capítulo, foram descritos todos os procedimentos e as respectivas etapas que compõem os trabalhos administrativos de uma comissão instaurada para apuração de uma ação (ou omissão) configurada como desvio funcional por meio de Processo Administrativo Disciplinar, e ainda, as possíveis penalidades aplicáveis. Também de extrema importância para o bom andamento da comissão processante, é saber exatamente quais as sucessivas etapas e procedimentos a serem utilizados de forma a obedecer, por exemplo, os princípios da Legalidade e do Devido Processo Legal, a fim de não incorrer em vícios insanáveis, prejudicando, consideravelmente, destarte, as partes envolvidas, seja o denunciante, possível vítima assediada, seja o denunciado, supostamente agressor assediador, e até mesmo o próprio Estado por meio da Administração Pública, se não forem observados os princípios da Economia Processual e o da Oficialidade, alheios ao poder estatal.

Após a análise dos quatro capítulos, conclui-se que a hipótese foi confirmada parcialmente, uma vez que, se forem aplicados os diversos princípios norteadores de um Processo Administrativo Disciplinar pela respectiva comissão processante, juntamente com a realização eficaz dos trabalhos administrativos inerentes aos respectivos procedimentos e etapas, a comissão processante conseguirá alcançar apenas um relatório imparcial de acordo com o objetivo buscado pelo ordenamento jurídico pátrio, pois, a observância referente à aplicação de tais princípios processuais possui o condão de garantir à comissão processante

que os respectivos trabalhos (etapas e procedimentos) referentes ao Processo Administrativo Disciplinar foram realizados, respeitando-se:

- a) a formalidade (Princípio da Observância da Forma);
- b) o legalismo (Princípio da Legalidade);
- c) a necessidade de uma apuração dos fatos alegados (Princípio do Devido Processo Legal);
- d) a condição *sine qua non* para que o “assediante” se defenda das supostas acusações contra a sua pessoa (Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa);
- e) a garantia da execução dos trabalhos pela Administração Pública, em nível administrativo (Princípio da Oficialidade);
- f) a dispensa dos rigores formais que podem atrapalhar a busca pela essência da verdade dos fatos alegados (Princípio da Informalidade);
- g) a recepção e devida consideração de qualquer elemento probatório (Princípio da Verdade Material) advindo de qualquer uma das partes (Princípio da Impessoalidade, este, sendo um dos princípios basilares da Administração Pública);
- h) a obrigatoriedade de fundamentar qualquer decisão que se faça juízo de valor por parte da comissão processante (Princípio da Motivação);
- i) o objetivo inerente da Administração Pública de ter, como prioridade de seus atos, o interesse público (Princípio da Finalidade);
- j) a segurança jurídica necessária às partes envolvidas (Princípio do Juiz Natural);
- k) a possibilidade de garantir ao condenado injustamente o direito a pedir o reexame do processo que o condenou (Princípio da Pluralidade das Instâncias) e, por fim,
- l) a garantia dada às partes de que os membros da comissão processante são pessoas idôneas, qualificadas como praticantes da moral e dos bons costumes que deverão buscar incessantemente um julgamento justo e imparcial baseado apenas nos autos anexados ao Processo Administrativo Disciplinar (Princípio da Moralidade).

Pode-se, então, depreender que a correta e devida aplicação ao caso concreto de assédio moral, de todos os supracitados princípios constitucionais e processuais, garante um

resultado conclusivo revestido de imparcialidade, não apenas em casos de assédio moral, mas em qualquer outro tipo de desvio de conduta funcional apurada pela Administração Pública, sob a ótica de uma comissão processante.

Não se pode afirmar, porém, que a justiça – ou seja, a obtenção de um resultado conclusivo justo por parte da comissão processante, com o intuito de se aproximar ao máximo do que realmente aconteceu na suposta alegação – será garantida com a aplicação dos referidos princípios.

Tem-se, portanto, uma confirmação parcial da hipótese, pois a imparcialidade pode ser garantida por meio da observância da aplicação dos supracitados princípios, principalmente o da Ampla Defesa, do Contraditório e o da Verdade Material aliado ao da Impessoalidade, este, próprio do Direito Administrativo, conforme verificado anteriormente. No entanto, é muito difícil para a comissão processante buscar a verdade “real” dos fatos alegados, pois o estrito seguimento dos princípios e a correta execução das respectivas etapas de um Processo Administrativo Disciplinar não possuem o condão de garantirem, por si só, um resultado eivado de justiça, no sentido de se condenar o verdadeiro culpado ou absolver o inocente, após a intensa apuração dos fatos alegados, haja vista que é muito complexo para a referida comissão apurar o que realmente aconteceu, pois a verdade, na maioria das vezes, possui 3 (três) distintas “faces”: a do autor da denúncia (suposto assediado e vítima), a do acusado (suposto assediador) e a própria verdade, refletida no que de fato realmente ocorreu nas alegações. Para se alcançar esta última, na maioria dos casos concretos, é tarefa muito árdua, e por diversas vezes, impossível. Vale refletir sobre a busca da verdade “real”, o que afirmou o autor estadunidense Henry David Thoreau (1854): “o homem pode apenas exprimir a sua relação com a verdade, mas, não a verdade em si mesma”.

Por fim, além de objetivar a garantia de um resultado final justo e imparcial na apuração pela comissão processante, é preciso, urgentemente, que o Estado providencie medidas cabíveis com o objetivo de extinguir todo e qualquer fenômeno maléfico que atinge o bom andamento da Administração Pública, punindo severamente os agentes agressores.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Ruy. **Escritos e discursos seletos**. Rio de Janeiro: Companhia Aguilar, 1966.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- BRASIL. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Diário Oficial da União, Brasília, 12 dez. 1990.
- BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional**. Diário Oficial da União, Brasília, 03 jun. 1992.
- BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jan. 2002.
- CAHALI, Yussef. **Dano Moral**. 2. Ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.
- COSTA, José Armando da. **Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar**. 5. Ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.
- CRETELLA JR, José. **Prática do Processo Administrativo**. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- HIRIGOYEN, Marie-France. **O Assédio no Trabalho: Como distinguir a verdade**. Lisboa: Editora Pergaminho, 1999.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MINASSA, Alexandre Pandolpho. **Assédio Moral no Âmbito da Administração Pública**. 1. Ed. São Paulo: Habermann, 2012.
- OCTAVIANO, Ernomar; GONZALES, Átila J. **Sindicância e Processo Administrativo: Doutrina, Prática e Jurisprudência**. 12. Ed. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2012.
- PERNAMBUCO. **Lei n. 13.314, de 15 de outubro de 2007**. Dispõe sobre o assédio moral no âmbito da Administração Pública Estadual direta, indireta e Fundações Públicas. Pernambuco, Recife. 15 out. 2007.
- PORTA, Marcos. **Processo Administrativo e o Devido Processo Legal**. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

POTENZA, Marcel. **Processo Administrativo Disciplinar e suas Espécies**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SCIALPI, Diana. **La violència labora em la administració pública argentina**. Argentina: Revista Venezolana de Gerencia (RGV), Ano 7, nº 18, Universidad del Zulia (LUZ), ISSN 1315-9984, 2002.

SILVA, Leda Maria Messias da; SILVA, Lanaira da. **O Assédio Moral na Administração Pública: um livro em prol da extinção dessa praga**. 1. Ed. São Paulo: LTr, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 343, de 21 de setembro de 2007**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 13/11/2015.

THOREAU, Henry David. **Walden**. 1854. Tradução: Denise Bottmann. Rio de Janeiro: Coleção L&PM Pocket. 2010.