

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO
CAMPUS PASSO FUNDO

Silvia Da Silva Gribler

ASSÉDIO MORAL COMO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

Passo Fundo
2016

Silvia Da Silva Gribler

ASSÉDIO MORAL COMO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Phillip Gil França.

Passo Fundo
2016

Silvia Da Silva Gribler

Assédio moral como ato de improbidade administrativa

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção de grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Phillip Gil França.

Aprovada em:

_____ em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Pós Dr. Phillip Gil França-UPF

Prof. _____ - _____

Prof. _____ - _____

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade que me concedeu, assim como a força para que não desistisse nos momentos mais difíceis durante essa caminhada.

À minha família, que não mediu esforços para que eu chegasse até a conclusão do curso de Direito e pelo apoio durante esse percurso.

Ao meu orientador Professor Dr. Phillip Gil França, pela amizade, pelo empenho e pela disponibilidade, o que tornou possível a conclusão desse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho monográfico versa sobre as práticas abusivas que ocorrem no âmbito da Administração Pública e que fere a moral do funcionário público, a moral administrativa, além de causar danos aos cofres do Estado. Também discorre sobre as formas que o assédio moral assume e os elementos que podem ser usados para a caracterização desse ato. A Constituição Federal do Brasil, em decorrência do princípio da dignidade, em seu artigo 5º, X, traz proteção à honra, à intimidade e à imagem do homem. Desse modo, ainda que inexista legislação específica prevendo e sancionando o assédio moral no âmbito da Administração Pública de forma geral, existe proteção pela Constituição que é a Lei Maior do Estado brasileiro e deve ser respeitada. Como os atos de assédio serão analisados numa perspectiva da Administração Pública, também será versado sobre os prejuízos pecuniários a ela causados, assim como a violação aos princípios aos quais ela está submetida que buscam a proteger das possíveis condutas que causam danos. Então, será apresentada a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429, de 1992, que além da Constituição Federal, também busca proteger o patrimônio público, de modo que ela prevê sanções a atos ímprobos que trazem prejuízo aos cofres públicos. Assim, o objetivo do presente trabalho é analisar, em decorrência dos danos causados à Administração Pública, se há possibilidade de o assédio moral ser enquadrado no rol do artigo 11 da referida Lei. Conclui-se que deve haver comprometimento do Estado no sentido de analisar essa conduta e os efeitos materiais que dela decorrem e que, pelo fato de trazerem prejuízos, não garantem um Estado economicamente sustentável.

Palavras-chave: Assédio moral. Erário Público. Improbidade Administrativa. Moralidade.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 DO ASSÉDIO MORAL	8
2.1 Do assédio moral no ambiente laboral	8
2.1.1 Assédio moral organizacional.....	12
2.1.2 Assédio moral interpessoal	13
2.2 Dos elementos caracterizadores	14
2.3 Assédio moral na Administração Pública	15
2.4 Assédio moral na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais do Trabalho	19
2.5 Da proteção ao ambiente laboral como garantia à saúde do agente público	21
3 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	23
3.1 Da moralidade na Administração Pública	23
3.2 Da Lei de Improbidade Administrativa	25
3.2.1 Do sujeito passivo e ativo	30
3.3 Da violação aos demais princípios da Administração Pública	33
3.3.1 Legalidade.....	34
3.3.2 Impessoalidade.....	35
3.3.3 Publicidade	37
3.3.4 Eficiência	38
3.4 Das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992	39
3.4.1 Da perda de bens	41
3.4.2 Do ressarcimento integral do dano.....	41
3.4.3 Da perda da função pública	42
3.4.4 Suspensão dos direitos políticos	42
3.4.5 Da proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios	43
4 DO ASSÉDIO MORAL COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	45
4.1 Da não regulamentação do assédio moral em lei específica	45
4.1.1 Dos Projetos de Lei n. 121 de 2009 e n. 8.178 de 2014 do Senado Federal	47
4.2 Do assédio moral e da hierarquia funcional	48
4.3 Do assédio moral como abuso de poder	50
4.4 Do assédio moral em relação ao dano ao erário público	52
4.5 Análise da Lei de Improbidade Administrativa e o assédio moral no setor público .	56
5 CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	60

1 INTRODUÇÃO

O assédio moral ocorre em diversas áreas da sociedade. No presente trabalho, será abordado levando-se em consideração o ambiente laboral do setor público.

O homem se desenvolve a partir do meio onde vive, o que engloba o local em que labora, devendo ser-lhe garantido que esse ambiente seja sustentável, capaz de proporcionar desenvolvimento psíquico, intelectual e qualidade de vida digna.

A Constituição Federal brasileira assegura, em seu artigo 5º, X, os direitos fundamentais do homem à intimidade, à honra e à imagem, e ainda resguarda, quando configurada lesão, o direito à reparação. Por sua vez, o artigo 6º “caput”, do texto Constitucional ressalta que são direitos sociais a saúde, o trabalho e a segurança, dentre outros. Além disso, o artigo 1º, III da Carta Magna, assegura como princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, a dignidade do homem.

Atualmente, não há legislação específica tratando do assédio moral no ambiente laboral. A doutrina e a jurisprudência têm sido as fontes para que os operadores do Direito busquem a resolução desses conflitos. Porém, desde o ano de 2009, existem projetos de Lei tramitando para regulamentar o assédio moral, no âmbito da Administração Pública, e, assim, ser considerado ato de Improbidade Administrativa. Um desses projetos já foi votado pelo Senado Federal e encontra-se na Câmara dos Deputados para revisão.

Cabe salientar que o Superior Tribunal de Justiça se posicionou no entendimento de que as práticas de assédio moral que ocorrem nas repartições públicas, envolvendo funcionários públicos no desenvolvimento da função que lhes foi atribuída, são atos que ferem os princípios fundamentais da Administração, agridem diretamente a moralidade dela e, desse modo, são considerados atos ímprobos. E, assim, comprovada essa lesão, o agente deve ser responsabilizado com as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

As lesões à saúde psíquica do indivíduo ocorrem tanto no setor público como no setor privado, porém, no setor público, alguns dos principais fatores que contribuem para que ocorram atos de assédio são o desvio de finalidade, o abuso de poder nas mãos do superior hierárquico, assim como a deficiência no preparo da gestão.

A Administração Pública é regida por princípios fundamentais caracterizados como “mandamentos de otimização”, que, quando violados pelos agentes públicos, além de gerarem danos à própria Administração e aos demais agentes públicos de modo direto, poderá ser considerado ato de improbidade administrativa, pois essas práticas abusivas violam esses princípios assim como trazem prejuízo aos cofres públicos.

O Estado-Administração é o responsável pelo preparo dos seus gestores, representantes, pois são eles os responsáveis por coordenar as equipes de funcionários da Administração Pública. E, dessa forma, possui o dever de buscar a efetivação do direito fundamental à boa administração pública, pois deve oferecer à sociedade pessoal preparado para desenvolver a atividade, na medida em que busca o bem da coletividade.

Nessa perspectiva, o Estado-Administração tem o dever de primar pela sustentabilidade econômica dele na medida em que deve observar os princípios da precaução e da prevenção como forma de garantir esse direito fundamental. Assim, criar mecanismos que têm por objetivo a proteção aos recursos públicos, além de resguardar a saúde do trabalhador e, com isso, trazer possibilidades de reduzir os danos causados ao erário público.

Atualmente, o Estado tem gastos significativos com pessoal afastado em decorrência da lesão psicológica sofrida nas repartições públicas, pois, além da redução na produtividade do serviço público, assim como a redução na qualidade dele, existem também tratamentos hospitalares, psiquiátricos, dentre outros, o que perpassa a mera indenização do dano moral em decorrência do assédio.

A Lei de Improbidade Administrativa visa combater a corrupção, procura proteger o patrimônio público, o erário, para que tanto o agente público como o particular, no desempenho da atividade pública, venham agir com honestidade e lealdade às instituições e à própria sociedade, destinatária final do serviço.

Logo, um importante instrumento disponível, que pode ser utilizado como meio de resolução do conflito do assédio moral na administração pública, é a Lei n. 8.429 de 1992, que dispõe sobre sanções aos agentes públicos de forma geral e abrange as esferas Federal, Estadual e Municipal.

2 DO ASSÉDIO MORAL

Certos fatores contribuem para o assédio moral no ambiente de labor, assim como fatores externos que fazem com que muitas vezes a vítima se cale frente a essa violência, pois a parte mais vulnerável na relação é o subordinado. Neste capítulo, discorre-se sobre o assédio moral no ambiente laboral, buscando esclarecer como ele ocorre no setor público.

Busca-se demonstrar os motivos e as consequências causadas em razão do ato de assediar moralmente, assim como os danos que decorrem do próprio sistema, além dos danos causados numa relação somente interpessoal do superior com o subordinado. A qualidade nos recursos humanos e também materiais que são disponibilizados no ambiente laboral é de suma importância para a qualidade de vida relacionada ao desenvolvimento psíquico, intelectual, moral e sentimental, de modo que a violação causa danos físicos e psicológicos às vítimas, podendo ocorrer de modo interpessoal e organizacional.

Além disso, serão apresentados elementos que caracterizam o assédio moral no ambiente público, além de se referir o tratamento que vem sendo dado à matéria pela jurisprudência.

2.1 Do assédio moral no ambiente laboral

O assédio moral pode ser encontrado em todas as formas de relacionamento, como, por exemplo, no âmbito familiar e nas relações laborais. Os estudos demonstram que diversos são os fatores que contribuem para que o assédio ocorra. Dentre esses fatores está o poder econômico, o poder autoritário, o poder disciplinar, a globalização, a falta de empregos, a necessidade de inclusão no mercado de trabalho e na sociedade (ENGELMAN, 2015, p. 13).

Esses fatores contribuem para a vulnerabilidade do homem, que, nesse cenário, é submetido, ainda que de forma não perceptível, a atos de assédio moral (ENGELMAN, 2015, p. 14).

Na perspectiva do trabalhador, ele é alienado às suas próprias necessidades. Necessidades de sobrevivência, de ter seu salário, para garantir seu sustento e de sua família. Essas demandas o colocam numa situação de vulnerabilidade, de ter que consentir, ainda que de forma indireta, com os abusos que decorrem da parte assediadora.

Por outro lado, as necessidades de prover o sustento da família e as mais diversas dificuldades encontradas na recolocação no mercado de trabalho, frente à real situação de

empregabilidade no País, acabam fomentando e dando margem a essas lesões. Ressalta Cesar Bessa que a “necessidade de suprir a ansiedade provocada pelos perigos como a falta de suprimentos para subsistência material, social e cultural que, no sistema capitalista, se obtém pelo socorro do salário” (2014, p. 150).

Além dos fatores inerentes à necessidade de sobrevivência, que o deixa em situação mais frágil, ainda existem fatores externos que decorrem da evolução da sociedade, de modo que o homem deve estar em constante aprimoramento, e por esses motivos dentre outros ele silencia frente a situação de assédio.

Fernanda Engelman (2015, p. 14) refere que a globalização, a alta competitividade no mercado de trabalho são alguns dos fatores que contribuem para a vulnerabilidade das pessoas, pois estão expostas às várias formas de violência.

Dessa forma, contata-se que muitos fatores fomentam o assédio moral, não somente fatores internos nas instituições, mas também fatores externos e necessários para aquele sistema, porém o mau uso, abusos, fazem com que mecanismos importantes para evolução do setor, se torne instrumento de agressão.

Tanto no setor público como no privado, há a necessidade de organização da estrutura interna das empresas, e esse sistema de organização, baseado na hierarquia, é que coloca a função de um indivíduo em patamar acima da função de outro, delegando poderes de mando, para fazer-se cumprir tarefas e atingir finalidades visando ao crescimento (BESSA, 2014, p. 153).

Assim, a hierarquia organiza e coloca o subordinado numa posição de obediência e lealdade a instituição. Segundo Cesar Bessa, “o trabalhador que não estiver hierarquicamente subordinado ao empregador não será trabalhador empregado, pois a subordinação jurídica é o direito de dar ordens no limite da lei, convenção, contrato, e do poder disciplinar do empregador.” (2014, p. 153).

Ainda sob o mesmo olhar, o autor salienta que tanto o poder regulamentar como o poder disciplinar decorrem do direito de direção geral, reconhecido pela ordem jurídica ao empregador. É esse direito de direção geral que revela, claramente, o estado de subordinação do empregado e constitui o elemento característico do contrato de trabalho (BESSA, 2014, p. 155).

Atualmente, vive-se um sistema capitalista, fomentado pelo consumismo do homem atual, pelas formas que esse homem encara as suas “necessidades”, nem sempre necessárias, mas que levam esse sistema crescer a cada vez mais.

Na linha de pensamento de Cristiane Gomes de Souza, o sistema capitalista sustenta essa forma de agir indiretamente, visto que “a hierarquização por meio do domínio do capital e da mais valia, faz com que o trabalhador seja um mero objeto de um instrumento de alcance de mais valia sendo então tratado como uma mercadoria no sistema capitalista.” (2009, p. 31).

Nessa relação, ocorrem os desvios de finalidade, o indivíduo que detém poder excede os limites impostos pelo ente privado ou público e, na busca por saciar as suas convicções, as suas finalidades, fere a dignidade do outro, humilha-o e o coloca em situação degradante, dificultando o desenvolvimento no ambiente laboral e trazendo, muitas vezes, danos irreversíveis na vida da vítima.

O indivíduo que deveria agir e liderar de forma a valorar o subalterno, passa a agir contrariamente, inclusive, à própria empresa ou administração pública, posto que é ela quem responde por atos de seus funcionários. Assim, em decorrência dos fatores citados é que ocorrem os atos de assédio moral tanto na Administração pública como no setor privado.

O assédio moral é reconhecido por vários países no mundo todo, com expressões diferentes, mas todos com uma única finalidade: legislar sobre esse fato social e posteriormente punir essas práticas, garantindo um ambiente de trabalho saudável.

Cabe salientar, conforme informação de Fernando Grasse Guedes (2015, p. 21), que o primeiro ramo da ciência a estudar o assédio moral foi a Psicologia. Ele informa que os primeiros estudos sobre a lesão moral sofrida no ambiente de trabalho foram realizados pelo investigador em Psicologia do Trabalho Leyman, em 1980, na Suíça, que fez uma análise sobre os grupos que exercem pressões sobre outros trabalhadores em ambientes profissionais, a partir do que se consagrou o nome dessa prática como *mobbing*.

Desse modo, o autor informa que, ainda nos anos 1980, os franceses prosseguiram o estudo que foi feito pela psicóloga Hirigoyen, que publicou uma obra cujo título é “Le Harcélement Moral: La Violence Perverse ou Quotidien” (GUEDES, 2015, p. 21).

Dessa forma, o autor se manifesta concordando com o posicionamento da referida psicóloga, e diz que o assédio não comporta casos pontuais, e sim comportamento continuado, que seja destrutivo, não aquele fato que é meramente um conflito que decorre do aglomerado de indivíduos em uma organização (GUEDES, 2015, p. 23).

Essa investigadora do assédio aprimorou o conceito da prática e o refere da seguinte forma:

O assédio moral no trabalho é definido como qualquer conduta abusiva, gesto, palavra, comportamento, atitude, que atente, por sua repetição ou sistematização contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho (GUEDES, 2015, p. 25).

Assim, no entendimento dos autores citados, as práticas referidas são condutas abusivas, tanto comissivas como omissivas, que ocorrem no local de trabalho e são totalmente destrutivas, vão contra os deveres de respeito, denegrindo a moral do trabalhador. Desse modo, os efeitos que decorrem da violação perpassam a esfera individual, atingindo a vida externa do trabalhador.

Esses abusos acarretam às pessoas que laboram, conforme salientado, diversos danos, entre eles à saúde, sendo um dos mais graves a depressão, pois é algo que perdura no tempo, ainda que os atos de assédio já se tenham cessado (ALKIMIN, 2007, p. 54).

Maria Aparecida Alkimin afirma que “qualquer conduta ou atitude dirigida sistematicamente contra o trabalhador, invade a esfera de sua vida íntima e profissional, maculando seus direitos de personalidade”, essas situações as quais o trabalhador enfrenta, violam e desequilibram o estado emocional do indivíduo. Esses danos afetam diretamente o seu desenvolvimento e sua produtividade (2007, p. 54).

Para Fernando Grasse Guedes, os danos agregam consequências ao convívio familiar, bem como à autoestima pessoal e profissional, além da chamada “crise de relacionamento social, sendo que a vítima se torna intransigente, amarga, de difícil convivência” (2015, p. 36).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Adriane Reis de Araújo entende que “assédio moral é a conduta ilícita do empregador ou seus prepostos, por ação ou omissão, por dolo ou culpa, de forma repetitiva e geralmente prolongada, de natureza psicológica, causando ofensa à dignidade, à personalidade e à integridade do trabalhador” (2007, p. 208).

Conforme as doutrinas utilizadas no presente trabalho, o assédio moral pode ser vertical ou horizontal, podendo ser interpessoal ou organizacional.

Para Fernando Grasse Guedes (2015, p. 44), o assédio moral vertical caracteriza-se pelas relações de poder e de persuasão que o indivíduo tem sobre os demais, normalmente no sistema de hierarquia funcional. Já, o horizontal dá-se na mesma linha de igualdade entre os indivíduos em que não há relação de poder e prevalece o interesse de um grupo.

Assim, além dos diversos danos causados a vítima, o assédio pode se dar de formas distintas, de modo que a forma interpessoal se difere do organizacional, principalmente por este se dar com fomentação do sistema capitalista, metas, resultados, aos quais exige do homem que ele se submeta a essas práticas como meio de conquistar seu espaço no mercado

de trabalho e assim obter recursos para a sua sustentabilidade. O interpessoal, como visto, está vinculado a fatores internos, aos quais, o indivíduo assediador utiliza dos mecanismos disponíveis para finalidade diversa daquela visada pela Administração Pública.

2.1.1 Assédio moral organizacional

Organização, no vernáculo, é o ato de organizar-se, de estruturar, a combinação de esforços entre vários indivíduos para atingir finalidades coletivas. Nessa perspectiva de organização e esforços, ocorrem os excessos de poder e, desse modo, surgem lesões morais, que normalmente atingem aquele que é a parte mais fraca na relação.

Conforme Lis Andrea Soboll (2008, p 25), o assédio moral organizacional não é pacificamente reconhecido pela doutrina, mas ela usa como base a citação de assédio institucionalizado pela Psicologia por Marie-France Mirigoye, quando redefiniu os atos de assédio moral.

Por sua vez, Adriane Reis de Araújo (2007, p. 8) refere que o assédio organizacional é aquele que decorre de todo o sistema. Assim, assédio organizado é a cobrança excessiva nos resultados, metas impossíveis, e decorre normalmente de falta de preparo na gestão, na supervisão e que agride de forma violenta o agente.

Para Lis Andréa Soboll, o assédio organizacional seria “o uso de humilhações e constrangimentos permeado de autoritarismo e de falta de respeito, como meio de conseguir obediência e submissão.” (2008, p. 81). A autora ressalta que esse cenário é incentivado pelo sistema, e estaria dentro de uma lógica econômica, pois estão na busca de alcançar os objetivos econômicos (2008, p. 82).

Elisangela Carpenedo de Mattos (2016, p. 100) refere que para alcançar os objetivos traçados pela empresa, os comportamentos dos gestores, supervisores, são calcados no controle e autoritarismo.

Desse modo, tanto as empresas públicas, como as privadas se encontram nesse cenário, na busca por alcançar finalidades econômicas, para suprir o sistema capitalista, que a cada vez mais exige do homem. Então, esse fator, juntamente com a falta de qualidade no preparo dos administradores, gestores, fomentam essa violência.

Esse comportamento referido acima é institucionalizado, organizado, como os casos que ocorrem nos bancos. Porém, não se pode generalizar o comportamento dos gestores, pois, alguns têm o trabalho pautado na busca da realização de si mesmo, e sendo assim buscam o

bem comum, fugindo então deste cenário de ver o homem como um meio para adquirir um fim específico almejado pela empresa (MATTOS, 2016, p. 100-101).

Dessa forma, compreende-se que há duas formas com que o assédio se manifesta e ambas são agressivas ao trabalhador, independente de como ocorre, pois as consequências finais são ao próprio indivíduo.

Fernanda Engelman (2015, p. 51) ressalta que há uma diferença entre o assédio moral e o assédio organizacional, uma vez que o assédio moral seria direcionado ao indivíduo e sua finalidade é retirá-lo do ambiente, fazer com que ele, de algum modo, se afaste do ambiente laboral. Já o assédio organizacional seria tem finalidade de melhorar a produtividade e aumentar o controle. Porém, ambos agridem a saúde física e psíquica do trabalhador, e afetam diretamente suas relações com a família e na sociedade.

Essa mesma autora enfatiza que há uma organização doente, que estimula a competitividade, baseada no individualismo. As práticas abusivas que ocorrem internamente são justificadas como estratégias para atingir padrões de excelência (ENGELMAN, 2015, p. 53). Essas ações, apesar dos danos causados, estariam “justificadas” por todo o sistema.

Ainda que aja essa “justificação”, não significa que ela seja legal, pelo contrário, o ponto a ser analisado são as condutas, as lesões, os danos que decorrem desses atos e posteriormente, de algum modo, contribuir para que esse fator seja reduzido, uma vez que fere diretamente a dignidade do indivíduo.

2.1.2 Assédio moral interpessoal

No assédio interpessoal, um dos fatores primordiais de incentivo é o excesso de poder disciplinar nas mãos de gestores, superiores. Lis Andrea Soboll (2008, p. 26) entende que as relações de poder transparecem em ambientes fechados, onde há aglomerado de pessoas, cujo poder, na maioria das vezes, do indivíduo que é o responsável pela disciplina dos seus subalternos, é excedido, como, por exemplo, dentro do âmbito familiar.

Nesse sentido, é necessário salientar, que pessoas convivendo diariamente, cada qual com sua personalidade, experiências vividas, histórias distintas, em algum momento irão entrar em conflito. Desse modo, o mero conflito não pode ser considerado como assédio moral, pois assim, o assédio terminaria por ser uma forma de conquista pecuniária, uma vez que constatado o assédio, tem-se o direito a indenização.

Maria Aparecida Alkimin (2007, p. 235) informa que o assédio moral interpessoal é aquele desenvolvido normalmente onde há um sistema de hierarquia na organização, e o indivíduo que detém o poder abusa nas suas condutas, com a finalidade de se livrar da vítima e causando graves danos psíquicos a ela.

A mesma autora refere que esse assédio pode ser exercido na linha horizontal, nas situações em que não há relação de subordinação entre a vítima e o assediador. Porém, o objetivo, assim como os danos causados, seriam os mesmos (ALKIMIN, 2013, p. 236).

As finalidades no assédio moral interpessoal poderiam ser próprias de um determinado indivíduo, assim como de um grupo.

No contexto de Fernanda Engelman (2015, p. 52), o assédio moral, ainda que organizacional, é interpessoal, haja vista que atinge diretamente o indivíduo de forma finalística, ainda que decorra de um sistema e que o objetivo seja diverso do dano causado. O que deve ser considerado é o ponto final a que chegaram as consequências do ato que viola de forma direta o psicológico da vítima.

2.2 Dos elementos caracterizadores

Os elementos abordados são fáticos, pois como afirmado anteriormente, eles não estão tipificados de forma específica em lei, nesse sentido busca-as partir da doutrina disponível entender como se caracterizam, a forma que se manifestam, assim como as repercussões deles.

Os conflitos existentes no ambiente de labor, para serem considerados como atos de assédio moral, devem ter algumas características. Nesse espaço interno, várias pessoas se inter-relacionam, podendo gerar conflitos pelas diferentes personalidades que ali convivem (SOBOLL, 2008, p. 24).

O assediador deve ter conduta abusiva, aquela que perpassa os limites impostos por lei, podendo ser a ação ou a omissão, e se manifesta através de comportamentos, palavras, atitudes. Esse comportamento traz dano psicológico à vítima, torna o ambiente laboral um lugar insuportável. Essa manifestação deve atingir a *psique* do indivíduo, lesar a saúde física e mental, a personalidade, a dignidade do funcionário.

Ainda sob o mesmo ponto de vista, a autora salienta que essas condutas devem ser prolongadas no tempo, repetitivas e que os atos que não perduram no tempo não podem ser considerados atos de assédio moral. O agente assediador deve ter a intenção de causar o dano

ou, no mínimo, ser capaz de prever o que pode resultar daquela violência. Esse agente pode ser a empresa ou o indivíduo (ALKIMIN, 2007, p. 192).

Os danos causados à vítima são de natureza psicológica e não é uma tarefa fácil de constatar, não podendo qualquer ato ser considerado como assédio moral, já que os danos do assédio são graves, trazem terror psicológico e são de difícil reparação (ALKIMIN, 2007, p. 194).

Na linha de pensamento de Adriane Reis de Araújo, os critérios devem ser “a repercussão da conduta abusiva na saúde física e psicológica da vítima, a periodicidade e durabilidade do ato faltoso, as espécies de condutas abusivas, a sua finalidade, o perfil e a intencionalidade do agressor.” (2007, p. 7).

Nesse mesmo diapasão, Maria Aparecida Alkimin diz que “As agressões ou humilhações permanecem inscritas na memória e são revividas por imagens, pensamentos, são emoções intensas e repetitivas, que apresentam distúrbios de memória e de concentração (2007, p. 198).

Esses elementos caracterizadores são de suma importância no momento em que o interprete do Direito deve se posicionar na resolução desse conflito, pois, os danos passam a ser fisiológicos após determinado tempo, porém primeiramente são morais, esses são de difícil constatação, diferente daqueles que são visíveis e se comprova com maior facilidade por meio da medicina.

2.3 Assédio moral na Administração Pública

O Estado brasileiro, por meio da Administração pública, é o responsável pela administração desse mesmo Estado como forma de atender as necessidades, direitos fundamentais do homem, se manifesta por meio do conjunto de órgãos e atos de seus funcionários que praticam a atividade administrativa.

Assim, a Administração é o conjunto de órgãos e de atividades desempenhadas pelo Estado, através dos seus agentes, com a finalidade de atender ao interesse da coletividade, e deve, nas suas atribuições, respeitar as condições impostas em leis (GASPARINI, 2012, p. 97).

Para Marçal Justen Filho, em sentido objetivo, a Administração Pública é o conjunto de bens e de direitos necessários ao desempenho da função administrativa, enquanto que, no

sentido subjetivo, engloba o conjunto de pessoas públicas e privadas, além dos órgãos que exercitam a atividade administrativa (2014, p. 266).

Gianfrancesco Genoso defende que “o estado é responsável pela concretização do bem estar-social e isto faz com que ele reserve para si a prestação dos serviços havidos como essenciais” (2011, p. 16).

Conforme Diogenes Gasparini, “o princípio da hierarquia é responsável pela organização do sistema e ele coloca a função de um indivíduo em patamar acima da função de outro” (2012, p. 105). É a partir dele que os gestores têm poder para ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades.

Todo e qualquer cidadão que adentrar e fizer parte dessa estrutura, para desempenho da atividade estatal, seja efetivo, temporário ou eletivo, tem o dever de respeitar os limites impostos pelo Estado.

Os gestores devem supervisionar e coordenar os serviços dos subordinados a fim de que as atividades sejam desempenhadas de maneira eficiente (GENOSO, 2011, p. 70). O poder nas mãos dos gestores deve ser usado para atingir o bem comum, de modo que ele tem o dever de agir respeitando e valorando o subordinado.

Desse modo, no desempenho das atividades, os gestores têm o dever de agir com a convicção de que elas são essenciais ao funcionamento do Estado, de maneira que o bem estar-social é para a coletividade, envolvendo não somente a visão do bem à sociedade, mas inclusive, o bem-estar do próprio conjunto de pessoas que exercem a atividade nas repartições públicas.

Cabe salientar que o desempenho dessa atividade deve-se dar com base nos princípios da Administração Pública. Deve o agente público agir em observância a moralidade, impessoalidade, honestidade, interesse público, legalidade, publicidade, eficiência, dentre outros princípios (CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988, art. 37).

Destaca Marçal Justen Filho (2014, p. 123) que o conjunto de atribuições da função administrativa estatal envolve principalmente a execução de direitos fundamentais, destinados a promover a satisfação dos interesses essenciais.

Ocorre, contudo, que no setor público, assim como no âmbito privado, ocorrem atos que violam o bem-estar do agente público no desenvolvimento da função. Nessa perspectiva, são encontradas tanto ações excessivas, abusivas, assim como omissões. Quando o dever de agir não foi respeitado, em decorrência dessa omissão há lesão à honra, à imagem, causando violência psicológica e fisiológica ao funcionário.

Algumas lesões psíquicas acabam desenvolvendo lesões físicas, assim como, por exemplo, o assédio moral, que ocorre no ambiente interno das repartições públicas. Tais condutas não estão tipificadas de forma específica ou com abrangência geral. Existem alguns Estados que, devido às graves ocorrências, regulamentaram o assédio moral através de lei estadual. Mas não há lei federal nesse sentido.

O Estado de São Paulo regulamentou o assédio moral no âmbito da Administração Pública, através da Lei n. 12.250/2006, e o descreve da seguinte forma:

Art. 2º Considera-se assédio moral para os fins da presente lei, toda ação, gesto ou palavra, praticada de forma repetitiva por agente, servidor, empregado, ou qualquer pessoa que, abusando da autoridade que lhe confere suas funções, tenha por objetivo ou efeito atingir a auto-estima e autodeterminação do servidor, com danos ao ambiente de trabalho, ao serviço prestado ao público e ao próprio usuário, bem como à evolução, à carreira e à estabilidade funcionais do servidor.

O artigo 2º da referida lei prevê que, exigir do funcionário algo além do que ele possa oferecer nos seus conhecimentos técnicos. Determinar ou colocar o agente em função adversa daquela que ele foi considerado apto para desenvolver. Apropriações de créditos ou ideias sem o devido reconhecimento, sonegações de informações necessárias ao desempenho da função, assim como as humilhações, desprezo, ignorância, são considerados atos de assédio moral.

Um dos fatores, que contribuem para as práticas de assédio moral no âmbito público, são as normas de movimentação de pessoal. Nesse processo, quem ocupa os cargos de maior autoridade são pessoas que se destacam pelo desempenho, porém, muitas vezes ocorre devido à ligação com aquele que ingressou de modo eletivo nas repartições públicas. Pois, eles dão prioridade para as pessoas que são de sua confiança, podendo até mesmo fazer uso do bem público para determinado grupo e com objetivos político-partidários para outros (MALHADAS JUNIOR; FIORELLI; FIORELLI, 2015, p. 114).

Os autores ainda referem o chamado “empréstimo de pessoal”, que é praticado em todas as esferas da Administração Pública, para dar conta de suprir a necessidade de pessoal com a real situação de orçamento disponível para contratação em consequência da demora na execução de concursos públicos (MALHADAS JUNIOR; FIORELLI; FIORELLI, 2015, p. 114).

Esse fator é considerado elevado nas análises de assédio na Administração, por vezes percebe-se que, além das lesões que decorrem desses atos, há preocupação com a eficiência do serviço prestado, uma vez que o representante eleito está sujeito as fiscalizações do

serviço. Com as exigências e o sucesso buscado pelos gestores, eles submetem os funcionários a situações desagradáveis e que causam dano tanto ao funcionário quanto a administração. Por mais elevado que seja o resultado alcançado pelos gestores, de modo rápido, também pode ocorrer dano ao subordinado e em consequência a Administração Pública. Pois, as transferências de pessoal trás ganhos a administração, no entanto, transtornos ao funcionário que não foi designado e preparado para aquele momento.

Desse modo,

Chefias exemplares, empenhadas na melhoria da produtividade, valem-se dos mais exóticos mecanismos para forçar os profissionais a requerer aposentadoria ou a transferir-se para outros organismos , empregando o conhecido jargão do serviço público, ‘com vaga e tudo’. O drama encontra-se no “tudo”. O assédio moral espia, sorrateiro, esse jogo de interesses (MALHADAS JUNIOR; FIORELLI; FIORELLI, 2015, p. 114).

Em decorrência dessas práticas abusivas, os órgãos da Administração pública têm elaborado cartilhas, disponíveis nos *sites* das instituições, com finalidade de alertar e reduzir essas condutas. Com objetivo de que o funcionário agredido, ou que saiba da ocorrência desses atos ou omissões, possam estar contribuindo de algum modo na redução deles.

Assim, o *site* da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, dispõe de cartilha que, como forma de precaução, enfatizou o assédio moral. Ela foi publicada em 2010 e informa que os atos de assédio são manifestados da seguinte forma:

Além das condutas mais comuns nos casos de assédio em geral, no serviço público há, a negação de promoções por conta das avaliações dos superiores e a retirada de cargos em comissão ou funções gratificadas, prejudicando financeiramente o servidor (CSPB, 2010, p. 29).

Uma das razões da ocorrência do assédio moral na Administração Pública é a precariedade no preparo dos gestores, pois na maioria das vezes ocupam a posição de superior por questões políticas ou familiares, inclusive fomentando o nepotismo, meio que é inadequado e proibido na Administração Pública brasileira (CNTTP, 2010, p. 31).

As referidas cartilhas se posicionam no sentido de caracterizar os atos de assédio, o bem jurídico tutelado é a moral do homem, a saúde psíquica e física, e, nesse sentido, encontra-se essa proteção em outros dispositivos.

O artigo 4º da Lei n. 4.898/1965 configura lesão à honra como abuso de autoridade, o que pode acontecer de uma única vez. O que a diferencia do assédio é que este, necessariamente, deve advir de atitudes, não se enquadrando as omissões. A referida lei disciplina que é considerado abuso de poder “o ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal”.

Atualmente, esse conflito é enfrentado pelos tribunais brasileiros, e, na maioria das vezes esses posicionamentos tem sido base para verificar se houve ou não o assédio em julgados posteriores, pois há deficiência na caracterização desses atos por parte da doutrina, pelo fato de ser elemento subjetivo e de difícil verificação, pois como já informado, não pode ser confundido com mero conflito entre indivíduos.

2.4 Assédio moral na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais do Trabalho

As necessidades da sociedade são alteradas de forma constante e evolutiva. Desse modo, nem sempre as leis em sentido formal, conseguem acompanhar essa evolução e trazer medidas condizentes com essas necessidades. Dessa forma, a jurisprudência entra em ação, como medida na resolução de conflitos que ocorrem na sociedade, nos quais as leis estão desatualizadas ou não existem normas prevendo consequências para aqueles eventos.

A jurisprudência, são decisões reiteradas que ocorrem por meio das manifestações dos Tribunais em relação a determinados atos que trazem dano. Assim, é feita a análise no tempo e no espaço em que ocorreram essas situações, se posicionam de forma majoritária e, em decorrência disso, essas decisões têm efeito de lei.

Conforme informado anteriormente, os atos de assédio moral não estão tipificados de forma específica em lei. Como essa prática é contumaz na sociedade, esse conteúdo é matéria enfrentada frequentemente pelos Tribunais do Trabalho, assim como pelo Superior Tribunal de Justiça.

A autora mais citada pelos operadores do direito em seus julgados, para referir atos de assédio moral no ambiente laboral, é a psicanalista francesa Marie-France Mirigoyen. Os julgados manifestam sobre essa conduta concordando com a pensadora e caracterizando o assédio moral como qualquer conduta abusiva, sistematizada e repetitiva que atente contra a dignidade, integridade física ou psíquica da pessoa (TRT, STJ).

Em consulta aos Tribunais do Trabalho, percebe-se que, para a caracterização do assédio moral, as práticas devem ser reiteradas e lesar diretamente direitos de personalidade. Outro fator a ser observado é a lesão direta ao psicológico do lesionado. Observa-se, como exemplo, o Recurso Ordinário 20121207816/SP, julgado perante a 11ª Turma, em cujo trecho ressaltam os julgadores: “o assédio moral pressupõe agressão continuada e grave, a ponto de causar perturbação na esfera psíquica do trabalhador” (TRT/SP, p. 2).

Na mesma linha de pensamento, ao julgar o Recurso Ordinário 201006403008/SP, a 10ª Turma entendeu que “o assédio moral se caracteriza pela reiterada perseguição, devendo haver por parte do empregador o ânimo de depreciar a imagem e o conceito do empregado perante outros, acarretando a diminuição da sua autoestima.” (TRT3).

A Ministra Eliana Calmon, ao dar seu parecer no Recurso Especial/RS 1286466 entendeu que,

O assédio moral, mais do que apenas provocações no local de trabalho-sarcasmo, crítica, zombaria e trote-, é uma campanha de terror psicológico, com o objetivo de fazer da vítima uma pessoa rejeitada. O indivíduo-alvo é submetido a difamação, abuso verbal, comportamento agressivo e tratamento frio e impessoal (STJ, Recurso Especial/RS 1286466).

No mesmo entendimento, a Ministra, ao julgar o Recurso Especial 1219915/MG, considerou ato de improbidade administrativa o assédio moral praticado por funcionário da Administração Pública, e informa que afronta diretamente o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa devendo ser responsabilizado por ela, além de ter a possibilidade de responder em outras esferas (STJ, Resp. 1219915/MG).

Refere ainda a Ministra Nancy Andrighi, ao julgar o Conflito de Competência 78145-SP, que um dos fatores primordiais na configuração do assédio é o ambiente de trabalho, onde é desenvolvida a atividade de labor, dentre outros fatores que contribuem para que esses atos ocorram, assim como a superioridade hierárquica, pois esses fatores deixam a vítima desarmada (STJ, 78145-SP).

Em detrimento dessa problemática que a sociedade enfrenta, e em observância aos danos que os profissionais sofrem no âmbito de labor, seja esse ambiente parte da estrutura pública ou privada. Deve-se atentar sobre esses danos e buscar de alguma forma mecanismos que possam proporcionar ao trabalhador, desenvolvimento psíquico, para que o tempo ali vivenciado, seja de qualidade, que seja meio de alcançar a dignidade.

2.5 Da proteção ao ambiente laboral como garantia à saúde do agente público

Ambiente laboral é o espaço físico onde o indivíduo desenvolve seu trabalho e passa a maior parte do seu tempo. Ali, além de desenvolver as atividades obrigacionais que decorrem da função que ocupa, ele também desenvolve e adquire conhecimentos que o fazem crescer intelectualmente. Esse desenvolvimento protege sua saúde psíquica e é uma forma de exercer sua cidadania, além de conquistar a finalidade e os objetivos pertinentes à pessoa jurídica a que está subordinado.

A proteção à saúde do trabalhador está prevista no artigo 5º da Constituição Federal, quando ela resguarda a integridade física e moral do trabalhador, não sendo possível a lesão à honra, à intimidade e à imagem.

A proteção jurídica à saúde do homem, no desenvolvimento de suas atividades laborais, também é encontrada na Constituição Federal brasileira no artigo 225, e traz proteção ao meio ambiente de forma geral, garantindo juridicamente a qualidade de vida das pessoas. Essa referência ao meio não deve ser vista de forma limitada, uma vez que o meio é todo espaço onde o homem possa estar presente.

Desse modo, o trabalho é fonte de transformação do indivíduo, como afirma Cesar Bessa: “Se é por meio dele que o homem transforma a natureza e, por conseguinte, a si mesmo” (2014, p. 17).

A relação de trabalho é uma das formas mais antigas de relacionamento entre os indivíduos, e a importância do trabalho na vida das pessoas não está limitada à conquista de bens materiais, na busca do capital em si, mas sim, uma das principais condições oferecidas para que ele possa, a partir do trabalho, alcançar uma vida digna (SANTOS, C., 2013, p. 16).

Nesse contexto, deve haver interesse de conquistar a dignidade prevista na Constituição Federal e, quando se trata de dignidade, se está, em verdade, a considerar o direito ao reconhecimento, ao respeito e à proteção, assim como, à promoção e ao desenvolvimento da dignidade, sem prejudicar outros direitos fundamentais relativos a ela (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 263).

Ainda no mesmo contexto da importância que possui o trabalho na vida do homem, cabe destacar que “A etapa da qualidade de vida no trabalho tem como traço característico o fato de perceber o trabalho como um elemento importantíssimo para o alcance da felicidade e bem-estar.” (SCHINESTOCK, 2009, p. 38). Isso tendo em vista que, além de benefícios externos, o trabalho é um meio de buscar a felicidade, algo intrínseco ao ser.

Carla Leticia Silva Dos Santos (2013, p. 16) afirma que o trabalho é um meio de inclusão, pois o homem tem necessidade de se sentir aceito na sociedade e a atividade laboral por meio da remuneração, do conhecimento intelectual, cultural adquirido oferece essa possibilidade.

Ainda sob o mesmo aspecto, Sidnei Phitan da Silva diz que “A cidadania, ou mesmo seu exercício, não depende unicamente da vontade de seus sujeitos, tampouco da formalidade da Lei e da Constituição, mas exige uma reconfiguração e transformação da vida social.” (2015, p. 9).

Nesse contexto, por mudanças na vida social, entende-se que, no ambiente interno das repartições públicas, deve haver o desligamento de velhos hábitos e vícios que trazem dano à saúde do subordinado, assim como à própria Administração.

Assim, o espaço físico de labor deve ter como fundamento o bem-estar do indivíduo trabalhador. Porém, nesse contexto, ocorre a instrumentalização dele em decorrência da não observação aos limites impostos em lei. Nesse ambiente, ganha aquele que gera significativos ganhos às empresas e prevalece o interesse de quem detém mais poder de mando.

Sidnei Phitan da Silva refere que “Os trabalhadores estão sendo exigidos, por eficiência técnica, espírito competitivo e agressivo, polifuncionalidade, flexibilidade, trabalhar mais.” (2015, p. 14).

Em decorrência disso, deve haver mecanismos oferecidos pelo Estado que garantam os direitos dos seus agentes nesse ambiente de labor, assim como meios de buscar corrigir os maus hábitos, reorganizando o sistema, tendo em vista que os antigos vícios trazem danos, tanto ao funcionário como à própria Administração Pública. Assim, deve utilizar tanto medidas positivas quanto medidas negativas disponíveis no ordenamento jurídico, para reduzir essas lesões quando o evento danoso for comprovado.

3 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, apresenta-se o dispositivo legal utilizado na atualidade para combater a corrupção quando os prejuízos são causados ao erário público, o cenário histórico no qual ele surgiu, assim como sua repercussão na Administração Pública. Também são apresentadas as sanções previstas nesse mecanismo e os efeitos que delas decorrem.

Não se pode deixar de mencionar os princípios republicanos aplicáveis à administração pública, tais como a moralidade, a legalidade, a impessoalidade, a honestidade e a eficiência, são usados como parâmetro na forma de agir do agente público.

A Lei de Improbidade Administrativa é Lei Federal, publicada em 1992, com abrangência nacional, e legisla sobre atos que trazem danos ao patrimônio público. Esse mecanismo jurídico informa quem são os sujeitos que podem ser enquadrados e responsabilizados através dele. Atualmente, é um mecanismo utilizado na responsabilização do agente como forma de minimizar corrupção, má-fé e crimes que envolvem recursos públicos e, desse modo, são praticados contra a Administração Pública.

3.1 Da moralidade na Administração Pública

A origem, o nascedouro, aquilo que é a base de algo. De forma geral, os princípios são padrões a serem seguidos, a estrutura de grandes evoluções da sociedade. Os princípios tem função primordial na vida privada da sociedade, assim como na vida pública, onde envolve o Estado, e então, tem função jurídica.

Princípios são metas, propósitos a serem atingidos pela atividade do gestor público, ao mesmo tempo em que representam limitações jurídicas de sua atuação. Expressam uma premissa estabelecida em um patamar valorativo superior para que o intérprete possa concretizar o direito à realidade carecedora de indicação de caminho a ser seguido (FRANÇA, 2016b, p. 21).

Tais princípios ainda indicam o que deve ser definido ou realizado, ao mesmo tempo em que estruturam e formatam o que já foi feito, vinculando as consequências do que se pretende realizar e do que foi concretizado (FRANÇA, 2016b, p. 21).

Desse modo, representam vetores estruturantes do direito aplicado e, de igual forma, fundamentam o sistema para que conceda sentido e respostas para as questões amparadas por este mesmo cenário jurídico. Assim, logicamente, precisam ser lidos a partir de uma óptica

constitucional e sistemática da estrutura jurídica a que está envolvido (FRANÇA, 2016b, p. 23).

O princípio da moralidade está previsto na Carta Magna, no artigo 37, e é um dos princípios basilares, conduzindo o agir do para que o Estado atinja os fins buscados na prestação do serviço à coletividade.

Na linha de pensamento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014, p. 136-137), o agir com moralidade dá-se quando o agente, na prática dos atos decorrentes da sua função, é capaz de distinguir entre o honesto e o desonesto. Isso ocorre ainda que o ato seja legal, na medida em que faz um juízo valorativo a partir das ideias da boa Administração Pública, levando em consideração a moralidade interna da instituição e todos os demais princípios do ordenamento jurídico na busca do bem comum.

A moral referida pelos autores não é a moral comum e sim uma moral jurídica, pois envolve análises que devem ser efetuadas pelo bom administrador visando ao interesse da coletividade. Desse modo, ele deve ser capaz de distinguir, agindo com impessoalidade, levando em conta a forma de agir da instituição e do conjunto de princípios e de leis que a regem. Deve ter capacidade de atuar de maneira que possa atingir os fins almejados pelo Estado.

Diogenes Gasparini (2012, p. 64) dialogou sobre o princípio da moralidade de modo semelhante, pois refere que a moralidade administrativa extrai-se do conjunto de regras de conduta e obtém-se da boa e útil disciplina interna da administração.

Hely Lopes Meirelles, ao referir a moralidade, faz referência aos atos praticados pelos seus agentes e da seguinte forma se posiciona: “o ato administrativo não terá que obedecer somente a Lei jurídica, mas também a Lei ética da própria instituição” (2014, p. 92).

Logicamente, as normas internas, morais da instituição a que o funcionário está subordinado, é marco, referência a ser seguida. De maneira que a moralidade será observada na medida em que essas normas internas são respeitadas.

Pensando o novo papel do Estado, após a redemocratização, quando então ele assume o papel de Estado gerencial, Matias Pereira diz que “a transparência na administração passa a ter lugar de destaque e que a corrupção enfraquece a democracia, a confiança no governo, no Estado e na moralidade pública” (2010, p. 16).

Nesse entendimento, a moralidade na Administração Pública envolve a forma de conduzir-se do agente, dentre outros fatores que contribuem para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública. Logicamente, essa conduta deve ser transparente, de acordo com os demais princípios do ordenamento jurídico.

Juarez Freitas refere haver uma ligação direta entre o direito fundamental da boa Administração Pública e a moralidade na administração. Ele a refere da seguinte forma:

Trata-se do direito fundamental a boa administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas (2014, p. 21).

O autor afirma que há necessidade no dever de observar a totalidade dos princípios republicanos e as correspondentes prioridades, de modo que a coletividade possui esse direito fundamental previsto no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. Salienta ainda, que são protagonistas desse Estado-Administração tanto a sociedade como o agente público na promoção do bem de todos (FREITAS, 2014, p. 20).

A moralidade na Administração atuando como imposição do dever de observância das regras, possui dois vieses, um objetivo e outro subjetivo. E em sentido objetivo, impõe tanto à Administração o dever de lealdade e de honestidade quanto ao agente em sentido subjetivo o dever de honestidade (FERREIRA, 2009, p. 116).

Nesse sentido, a honestidade referida condiz com o agir dentro da moral mínima que a sociedade impõe, pois o indivíduo deve ter capacidade mínima de diferenciar entre o honesto e o desonesto no âmbito da moralidade comum. Já a moralidade jurídica é aquela que ele alcança observando, nas suas condutas, as normas jurídicas às quais a instituição esta subordinada.

3.2 Da Lei de Improbidade Administrativa

O País enfrenta um momento de escândalos e muita polêmica, um cenário de irresponsabilidades dos agentes públicos e a todo momento ouvem-se notícias demonstrando a má gestão da coisa pública. A corrupção, a má-fé, a falta de ética já se tornou assunto corriqueiro. Os cofres públicos são violados de forma exorbitante e isso tem gerado na sociedade a sensação de impunidade.

Um dos grandes males que assolam nosso País é, sem dúvida, o baixo padrão ético assumido pelos vários afastamentos sociais e o sensível afastamento dos valores morais desejáveis no processo de desenvolvimento político, social e econômico. E isso, é claro, repercute nos seios das instituições republicana e enseja um comportamento lesivo a toda administração pública (CARVALHO FILHO, 2012, p. 2).

A corrupção é apenas uma das formas de agir com improbidade e já ocorre há muito na sociedade. É o agir buscando objetivos de um grupo, agir com pessoalidade, corrompendo valores éticos e que contrariam os princípios republicanos. Foi num cenário igual a esse pelo qual o País passava quando da redemocratização, após longo período ditatorial e de regime concentrado, autoritário, com a chegada da atual Carta Magna, que fora instituída a Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, a atual Constituição, por ser democrática, trouxe a possibilidade da criação de leis que buscam e possibilitam o controle a atos ímprobos, assim como a punição aqueles que buscam a finalidade de determinados grupos, e desse modo prejudicam a sociedade como um todo.

Conforme salientam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014, p. 52), a fragilidade na democracia instiga o aumento da corrupção, pois os regimes ditatoriais e autocráticos excluem a participação da sociedade, desse modo, prevalece a vontade de determinados grupos, e faz com que ocorra abusos de poder e a centralização dele.

Anteriormente à Constituição atual, o País estava sob um regime ditatorial, em que prevalecia a vontade de determinados grupos na sociedade. Então, a partir da publicação da Carta Magna em 1988, abriu-se espaço para a sociedade dialogar sobre seus interesses, além de ter havido a limitação do poder do Estado como forma de garantir a soberania popular.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) surgiu com base no princípio da moralidade e na probidade que estão previstas no artigo 37, caput e inciso II da Carta Magna, com a finalidade de reprimir e de prevenir atos de improbidade praticados por agentes públicos e o particular.

Instrumento que veio para proteger e assegurar a boa Administração Pública, essa lei sanciona atos que causam dano ao erário, assim como o enriquecimento ilícito, mas também prevê sanção a atos que ferem os princípios que regem a atividade administrativa.

Existe preocupação da sociedade frente à real situação dos recursos públicos disponíveis na atualidade e com os desvios que estão ocorrendo, tendo em vista o cenário de corrupção em que se encontra no Brasil, dentre outros fatores. E dessa forma, a doutrina tem-se posicionado sobre a sustentabilidade do Estado, sua evolução e o futuro do País. Assim, na atualidade, quando ocorre reflexão sobre os gastos públicos, a corrupção, levando em conta atos ímprobos, torna-se inevitável não referir a sustentabilidade do Estado.

Com referência ao princípio da precaução, que na atualidade tem sido usado pela doutrina como base para a condução da Administração Pública, num viés de organização de governo, em observação aos recursos e às gerações, salienta Phillip Gil França que “É preciso

evitar o descontrole do controle, a superposição de controles, o retardamento inútil de medidas saneadoras, a falta de motivação de medidas restritivas, a ausência de indicação de alternativas válidas de gestão.” (2016a, p. 17).

Prossegue o autor, discorrendo sobre a importância do controle para garantir a dignidade do homem e refere da seguinte forma: “O controle não é uma atividade com fim em si mesma; é meio para a realização de fins matérias prezados pela comunidade e meio para garantir a dignidade humana.” (FRANÇA, 2016a, p. 17).

Em observância ao princípio da sustentabilidade Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero referem que “deve um Estado regulador da atividade econômica, capaz de dirigi-la e ajustá-la aos valores e princípios constitucionais, objetivando o desenvolvimento humano e social de forma sustentável” (2016, p. 293). Nesse entendimento, o Estado deve fornecer mecanismos eficazes, capazes de combater a corrupção e garantir esse Estado sustentável.

Na mesma linha de pensamento, Juarez Freitas informa que,

O Estado-administração das escolhas públicas legítimas deve-se caracterizar, sobretudo, pelo hábito de compatibilizar o desenvolvimento e a sustentabilidade, em vez de ser um aparato tendente a excessos e a omissões. Urge, pois, instaurar uma série de novos hábitos no bojo das relações administrativas, libertando-as dos males associados ao abuso de ‘poderes exorbitantes’ e de prioridades exclusivamente de curto prazo (2014, p. 17).

Desse modo, o Estado sustentável deve atender às necessidades atuais, mantendo a evolução e o progresso tendo em vista o futuro. Assim, além de um novo olhar, com novos hábitos, como referem os autores, deve-se utilizar também dos mecanismos disponíveis para trazer eficiência ao atual Estado. A LIA é um dispositivo utilizado na atualidade para inibir, reprimir e sancionar o agente ou o particular nos abusos das ações, assim como das omissões que trazem prejuízos aos cofres públicos. Para que seja possível alcançar esse objetivo, a participação deve ser tanto da Administração Pública de forma geral como de seus agentes, no desenvolvimento da atividade laboral, com respeito e lealdade às instituições, e também com a contribuição da sociedade, na parte que lhe pertence.

Desse modo, os novos hábitos devem ser vistos não somente sob uma perspectiva dos gastos materiais que a Administração possui atualmente, mas também, em relação aos gastos que não decorrem daqueles, mas da mesma forma trazem prejuízos aos cofres públicos. Não se refere aqui ao gasto previsto normalmente nos orçamentos e sim àquele que decorre dos excessos praticados pelos seus agentes, o qual, num primeiro momento o Estado não prevê. E, sob esse aspecto, pode-se citar o gasto com manutenção de médicos, tratamentos,

afastamentos de funcionários em função dos abusos praticados por seus gestores e sobre os quais o Estado possui a responsabilidade objetiva, ainda que haja possibilidade de regresso.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2014, p. 77), o bom agente deve observar as regras permanentes que ele chama de princípios básicos da Administração Pública, que seriam a moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade, a razoabilidade e a eficiência. Respeitando os limites impostos pela instituição, assim como, a estrita observância aos princípios que a norteiam, chega-se mais perto da possibilidade da efetividade de um Estado sustentável.

Quando se fala em sustentabilidade de um Estado, se faz importante falar da probidade no agir do agente, assim como da improbidade que causa grande prejuízo aos cofres públicos.

A referida Lei não descreve o que é improbidade administrativa, mas relaciona atos que são considerados ímprobos. Porém, a doutrina faz referências a essas condutas ilícitas.

Agir com improbidade é uma forma negativa que ocorre há muito na sociedade, e os numerosos abusos de poder constatados fizeram com que o legislador viesse a exortar a sociedade como um todo, tanto os administrados como a Administração. Então, foi criada a Lei n. 8.429/1992, que veio regular, assim como fazer com que o agente que causou dano ao erário tenha obrigação ao ressarcimento (GARCIA; ALVES, 2014, p. 24).

Na linha de pensamento de Humberto Pimentel Costa, improbidade administrativa “é corrupção que de diversos modos, desvirtua a administração pública e afronta os princípios do ordenamento jurídico” (2007, p. 2).

A improbidade administrativa não está limitada a atos que atentem contra a moralidade administrativa, mas se estende a todos os atos ilegais. Logo, podem ser considerados atos de improbidade todos aqueles que ferem os princípios da administração pública, assim como aqueles ilegais (GARCIA; ALVES, 2014, p. 26).

Gustavo Crivellaro afirma que “ato de improbidade é todo aquele praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, com visível falta de honradez e de retidão de conduta no modo de agir perante a administração” (2008, p. 2).

Segundo Alexandre de Moraes (2016, p. 356), se os atos estão devidamente tipificados em lei federal, ferem os princípios constitucionais e são de natureza civil, causando ou não enriquecimento ilícito ou dano ao erário, são considerados atos de improbidade administrativa.

Logo, pode-se dizer que improbidade administrativa são atos que ferem os princípios republicanos, previstos na Constituição Federal. Não somente atos que lesam a moralidade, mas a qualquer um dos referidos princípios que norteiam a atividade do setor público.

A Constituição Federal brasileira refere em seu artigo 37: “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, e eficiência [...]” (BRASIL,1988).

Desse modo, o legislador deu proteção à Administração Pública, de forma que o artigo 37 não afasta outros princípios que visem a protegê-la de atos ímprobos.

A LIA classifica em três searas os atos de improbidade: em um primeiro momento, os que importam em enriquecimento ilícito; em segundo, os danos ao erário; e, em terceiro, atos que ferem os princípios da Administração Pública, como se vê da redação do seu artigo 9º:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;[...].

O enriquecimento ilícito seria a forma mais gravosa na visão de alguns doutrinadores, pois pode ser considerado tanto a “ação como a omissão que possibilite ao agente público ou terceiro auferir uma vantagem não prevista em lei” (GARCIA; ALVES, 2011, p. 282).

Em segundo momento, conforme citado, a LIA refere os atos de improbidade que trazem dano ao erário.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

- III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;
- IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;
- V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;[..].

Cabe destacar que o ato previsto no artigo 10 exige, para sua configuração, necessariamente, o efetivo prejuízo ao erário, sob pena de não tipificação do ato. Marçal Justen Filho (2014, p. 1096) relembra ainda que nem todos, mas alguns dos atos previstos no referido artigo comportam a possibilidade de serem configurados como atos de improbidade, sem o necessário dolo.

Num terceiro momento, a Lei refere que atos que venham a lesar aos princípios da Administração Pública são considerados como atos de improbidade. Ela faz referência aos princípios relacionados à honestidade, à imparcialidade, à legalidade e à lealdade às instituições.

Desse modo, quando há dano à Administração, surge o dever de responsabilização àquele que causou evento danoso, assim como de arcar com o tamanho do prejuízo causado à pessoa jurídica afetada. Em decorrência disso, existem muitas críticas sobre os limites de responsabilização dos agentes públicos, de modo que a doutrina vem dialogando sobre quem pode ser considerado agente público para fins da LIA e quem é considerado agente passivo no âmbito dela.

3.2.1 Do sujeito passivo e ativo

O titular do bem jurídico protegido na Lei de improbidade está exposto no artigo primeiro e é bastante amplo, pois refere tanto a administração direta como a indireta e ainda o terceiro setor. O artigo primeiro elenca os sujeitos passivos dos atos de improbidade:

Art. 1º Os atos praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito federal, de territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma dessa lei.

O parágrafo único do referido artigo ainda expõe aquelas que recebem subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público. Cabe salientar que, onde há a atividade desenvolvida em caráter exclusivamente privado e que receba recursos públicos, a aplicabilidade das sanções previstas na LIA está limitada à comprovação do dano, na medida dos recursos que foram repassados.

O sujeito passivo material do ato de improbidade é o ente do qual se originou o numerário, sendo irrelevantes os atos que não tenham causado dano a este ou que exorbitem- e na medida do excedente- a contribuição dos cofres públicos. No âmbito das sanções, identifica apropriação de recursos públicos, sua perda se dará com base no próprio artigo 10 da lei 8.429/1992, que prevê essa sanção para situações justamente como essa (GARCIA; ALVES, 2014, p. 314).

Para além da análise objetiva do artigo acima mencionado, pode-se ainda subtrair uma análise subjetiva, que permite uma abrangência do conjunto de pessoas jurídicas que desempenham atividade administrativa, independentemente da atividade-fim do poder ao qual pertencem, podendo ser tanto o Executivo, como o Legislativo ou o Judiciário. Além dos entes federativos do Estado brasileiro, tanto na Administração direta, através dos Municípios, Distrito Federal, Estados, assim como através da descentralização na administração indireta, onde atuam as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, e ainda as empresas de serviços sociais autônomos, como por exemplo, o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

José Santos Carvalho Filho, discorrendo sobre o agente passivo para fins da Lei de Improbidade, afirma da seguinte forma:

O sujeito passivo é a pessoa que sofre os efeitos do ato de improbidade. Qualificam-se como sujeitos passivos, as pessoas de direito público, e as pessoas de direito privado integrantes da administração indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais de direito privado) (2012, p. 5).

Por outro lado, a Lei de Improbidade, no artigo 2º, esclarece quem é o sujeito ativo, aquele que sofrerá as sanções previstas na ocorrência de lesão à coisa pública.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (8.429/1994).

Como a própria Lei afirma, a análise do sujeito ativo foi a partir da construção do sujeito passivo referido no artigo 1º, de modo que não fica estritamente vinculado como sujeito ativo numa perspectiva meramente funcional. Há uma ligação entre a função, mas também engloba aquelas pessoas que possuem vínculo com o sujeito passivo, conforme citado acima. Ainda que a pessoa participe momentaneamente, ainda que não tenha remuneração, independentemente da forma de investidura ou de vínculo no cargo ou função, pode ser contratada, efetiva, eleita, designada, nos moldes do artigo primeiro, é abrangida pela previsão legal.

Conforme Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, o conceito de agente público para os fins da Lei que rege os atos ímprobos, “vai muito além do que o previsto no artigo 327 do Código Penal, uma vez que envolve todo aquele que possui algum vínculo com algumas das empresas que de algum modo receberam erário público” (2014, p. 344).

Acrescentam os autores que há o agente de fato e que nessa categoria estão inclusos os agentes necessários e os putativos, sendo os necessários aqueles que executam determinadas atividades em situações excepcionais, como, por exemplo, em caso de calamidade pública, guerra. Os agentes putativos seriam aqueles que, ainda que não foram investidos com observância estrita do que está previsto em Lei, mesmo assim desempenham uma atividade pública com a presunção de legitimidade (2014, p. 350).

No posicionamento de José Santos Carvalho Filho, o agente passivo é,

Como regra, um agente público, assim considerado como todo aquele que desempenha uma função pública decorrente de um vínculo jurídico formal com o Estado. Não se trata, portanto, do exercício de uma função pública por conta própria, mas sim em virtude de relação jurídica prévia, devidamente formalizada nos termos do direito público, seja qual for a sua natureza ou os efeitos que possa produzir (2012, p. 5).

A Constituição Federal, no parágrafo único do artigo 70, obriga a prestação de contas dos agentes que de alguma forma têm envolvimento com os recursos públicos, independentemente de serem pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, e valores públicos ou pelos quais a união responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”. Logicamente, caracterizado

o agente público passível de responsabilização, assim como a extensão da proteção da LIA, se faz necessário discorrer de modo mais detalhado sobre os demais princípios que regem a atividade estatal.

3.3 Da violação aos demais princípios da Administração Pública

Robert Alexy (1986, p. 90) parte de uma premissa estabelecida por Dworkin e diz que os princípios são normas jurídicas por meio do qual são estabelecidos mandamentos de otimização, que são aplicáveis em vários graus, segundo as possibilidades normativas e fáticas.

Nesse mesmo sentido, Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero dizem que “os princípios são normas que exigem a realização de algo da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas, não prescrevendo ou exigindo determinado comportamento, mas sim, impondo a otimização de um direito ou bem jurídico” (2016, p. 256).

Os princípios são premissas estruturais de um dado ordenamento jurídico de maneira que, a sua interpretação influencia todo o Direito. A doutrina faz um trabalho de valoração dos princípios, colocando-os em patamar acima da norma isolada, uma vez que, para ela violar um princípio é mais grave do que violar a norma estrita (JUSTEN FILHO, 2014, p. 136-137).

Nesse contexto, são mandamentos e premissas a serem seguidos, moldando a conduta do agente e indicando o caminho para atingir objetivos previstos na Carta Magna. Dessa forma, os princípios traçam o andar da Administração Pública.

Para compreender a forma com que devem os agentes públicos atuar na Administração Pública, faz-se necessário compreender os princípios que a regem, pois, para uma posterior responsabilização, depois de comprovada a lesão, deve-se ter entendimento dos princípios que a estruturam e não somente da regra estrita.

Partindo da Constituição Federal, no artigo 37, encontram-se de forma explícita a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

No contexto da Lei de Improbidade, tem-se os seguintes princípios: “Art.11º Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade as instituições [...]”.

Nesse entendimento, a Administração Pública está pautada nos princípios tanto explícitos como implícitos. De forma implícita, pode-se encontrar a supremacia do interesse público sobre o particular, a finalidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a motivação, a moralidade administrativa, a segurança jurídica, dentre outros.

A observância desses princípios torna-se requisito indispensável para a validade dos atos praticados pelos agentes públicos no exercício da atividade estatal. E o contrário, inclusive, pode ensejar em nulidade de determinado ato.

Segundo Marçal Justen Filho (2014, p. 1099), para o ato ser enquadrado como ímprobo, tendo como base a lesão aos princípios da LIA. Esse mesmo ato deve, além de ofender aos princípios, ter trazido prejuízo econômico aos cofres públicos, pois a improbidade tem relação com valores e questões materiais.

3.3.1 Legalidade

O princípio da legalidade está previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal e vem como garantia fundamental para o indivíduo, uma vez que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de Lei (2014, p. 230). Assim, prevalece a regra que tudo aquilo que não é proibido por Lei é autorizado.

No tocante à Administração Pública, esse princípio está previsto no artigo 37, e no desenvolvimento da atividade pública reconhece-se que tudo aquilo que não for autorizado por Lei é juridicamente proibido (JUSTEN FILHO, 2014, p. 234), de maneira que a legalidade é um mecanismo de controle de validade dos atos administrativos praticados pelos agentes na atividade pública.

O administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeitos aos mandamentos da lei e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e crimina, conforme o caso (MEIRELLES, 2013, p. 90).

A atividade pública, para ser válida, está condicionada à Lei e ao Direito. Com isso, fica claro que, além de o agente atuar conforme a Lei, a legalidade também significa a observância a todos os outros princípios ao qual a Administração Pública está submetida, tanto os explícitos como os implícitos (MEIRELES, 2013, p. 92), pois, na atividade estatal, não há liberdade nem vontade pessoal, devendo o agente atuar licitamente.

Na concepção de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “os atos administrativos devem ser praticados com estrita observância dos pressupostos legais, por óbvio, abrange as regras e princípios que defluem do sistema;” (2014, p. 124). Nesse sentido, os autores entendem que ocorre uma subordinação da Administração Pública à vontade da população, pois deve respeitar a vontade da Lei, esta que decorre da vontade da sociedade. De modo que a não regulamentação de certo ato em Lei, limita o agir da Administração, uma vez que, ela só pode fazer o que a Lei permite.

3.3.2 Impessoalidade

Para discorrer sobre o princípio da impessoalidade, é importante falar sobre democracia, tendo em vista que, quando se passou de um Estado absolutista para um Estado democrático, houve a necessidade de separar o interesse pessoal do agente do interesse do Estado. Então, este passou a ter o dever de prezar pelo interesse coletivo.

Desse modo, devido às reformas do Estado que ocorreram com a institucionalização da Constituição Federal de 1988, ocorreu uma revisão do papel do Estado, assim como o da Administração Pública (BENTO, 2003 apud SANTOS, L., 2010 p. 3).

O autor segue referindo que “o Estado democrático toma para si a responsabilidade de fazer com que ocorra valorização do indivíduo, o humanismo, tendo em vista que no Estado absolutista prevalecia o liberalismo econômico, com a maior parcela de benefícios a burguesia” (BENTO, 2003, apud SANTOS, L., 2010, p. 4). Assim, o Estado democrático é aquele que intervém nas necessidades da sociedade com o objetivo de buscar o bem comum da coletividade, prevalecendo o interesse desta.

Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “o Estado democrático também possibilita a intervenção do povo ao poder e a constante renovação dos gestores e representantes na organização do estado” (2014, p. 51). Logicamente, facilita o debate ao comportamento daqueles que representam a sociedade, assim como possibilita o debate dos interesses do coletivo.

Nesse entendimento, o Estado, tendo como base a democracia, oportuniza maior transparência na atividade pública, possibilita à população mais intervenção no desenvolvimento do Estado, e assim, pode haver a atenuação da corrupção, pois a transparência possibilita esse feito, sendo que a transparência é uma possibilidade que a democracia oferece (GARCIA; ALVES, 2014, p. 53).

Marçal Justen Filho entende que o Estado democrático limita o poder estatal, ao mesmo tempo que é instrumento de promoção e desenvolvimento econômico e social. “A evolução da civilização impõe que esse estado de direito incorpore instrumentos de realização de valores essenciais - o que é indicado pela expressão estado social e democrático de direito” (2014, p. 102).

Nesse contexto, a democracia limita o poder nas mãos dos representantes da sociedade, de forma que eles possuem o dever de agir com impessoalidade, com objetivo de conquistar o bem comum.

No *modus operandi* do agente público, o princípio da impessoalidade instrui que haja igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontram em situação similar, uma vez que os atos praticados terão os mesmos efeitos para aqueles que se encontram em igual situação fática ou jurídica, seria a exteriorização do princípio da igualdade como um dever do Estado.

Na ideia de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, o agente atua como órgão do Estado na medida em que atua baseado e usando como lastro a autorização conferida por alguma norma válida (2014, p. 110). Estaria, desse modo, o agente, atuando com impessoalidade, e o contrário é plausível de responsabilização do próprio Estado, pois o agente se conduz em nome daquele.

O princípio da impessoalidade, na concepção de Hely Lopes Meirelles está diretamente ligado ao da finalidade, e “só permite que o agente pratique o ato para a sua finalidade prevista na norma jurídica, aquela prevista de forma explícita ou virtualmente referido como objetivo do ato”. O ato que não seguir a finalidade prevista no direito poderá ser anulado por desvio de finalidade (2013, p. 95).

No mesmo sentido, Diogenes Gasparini traz o princípio da impessoalidade da seguinte forma: “a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoas ou discriminação de qualquer natureza” (2012, p. 62).

Logo, a impessoalidade também é pré-requisito para a validade do ato, uma vez que ele busca a efetivação do Estado democrático através da materialização dos atos dos administrados.

3.3.3 Publicidade

O princípio da publicidade possui relação direta com o direito à informação, garantia constitucional a todo cidadão, que pode exigir da Administração Pública esclarecimento e acesso a atos por ela praticados. Assim estabelece artigo 5º, XXXIII, da Carta Magna:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado.

Assim, na atualidade, ocorre um acirrado debate no tocante à transparência dos atos praticados pelos agentes públicos, de modo que os meios de comunicação trazem informações de como está sendo usado o dinheiro público, o conteúdo e as conversas telefônicas, dados bancários. O debate passa pela obrigação acerca da publicidade das informações sobre as folhas de salários dos agentes, ou seja, se é ou não possível e legal ter acesso por meios informatizados e às informações ali contidas.

A transparência no trato com a coisa pública é essencial no Estado democrático, um direito de todo cidadão, pois, na medida em que traz segurança ao próprio Estado pelos atos praticados pelos seus agentes, a publicidade possibilita também o controle pelo próprio Estado, assim como pela população, nas situações autorizadas em Lei.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves salientam que, “inexistindo transparência, não seria passível de aferição a necessária adequação que deve existir entre os atos estatais e a consecução do interesse público, razão de ser do próprio estado” (2014, p. 111).

No contexto de Hely Lopes Meirelles, os atos praticados por agentes públicos, no desenvolvimento da atividade estatal, iniciam seus efeitos jurídicos a partir da publicidade deles, da divulgação oficial dos mesmos. O autor refere que “os contratos, as Leis, os atos, produzem efeitos fora dos órgãos, alcançando validade perante terceiros, após a publicidade deles” (2014, p. 99).

A transparência no agir do administrador possibilita o controle dos atos praticados, então possibilita maior clareza para o cidadão. Foi com esse critério que começou trazer à tona atos de corrupção praticados pelo administrador que anteriormente estavam ocultos, e que dificultavam a responsabilização do agente.

3.3.4 Eficiência

O princípio da eficiência está previsto na Carta Magna, no artigo 37, e pode ser visto sob dois aspectos. Um deles está diretamente ligado à qualidade do serviço prestado pelos agentes públicos e o outro está diretamente ligado à estrutura e à organização do sistema para o bom desenvolvimento da gestão pública.

Sob o aspecto da qualidade do serviço prestado, esse princípio serve como controle dos atos praticados pelo agente, através do particular, e da própria administração pública. Porém, quando feita essa análise, cabe ressaltar que o serviço eficiente é aquele que o agente desenvolveu, atingiu o resultado usando como meio os recursos a ele disponíveis.

Não há como cobrar a eficiência num sistema que não oferece condições adequadas para alcançar os objetivos traçados pelo Estado. Os recursos disponíveis devem ser tanto recursos materiais como recursos humanos.

Diogenes Gasparini (2012, p. 76) destaca a eficiência no serviço público considerando aquele que foi efetuado com rapidez, perfeição e que trouxe rendimentos, mas que observou as regras impostas pelo ordenamento jurídico. Quando o autor refere a rapidez, ele informa que essa rapidez é aquela que ocorre dentro do prazo previsto na norma, capaz de oferecer o serviço com qualidade, sem demora na atividade, visto que os danos causados pelo atraso na prestação do serviço podem gerar ao Estado o dever de indenizar.

A perfeição no serviço prestado é aquele que decorreu no tempo previsto, alcançou os fins almejados pela Administração e pela busca do bem comum, mas, mais do que isso, foi executado dentro das técnicas necessárias a tornar a execução a melhor possível (2012, p. 77).

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves discorrem sobre o princípio da eficiência do seguinte modo:

A inobservância do princípio da eficiência, além de comprometer a prestação dos serviços públicos ou a viabilidade do próprio erário, ainda produz efeitos extremamente deletérios ao organismo social, como é o caso do constante aumento da carga tributária. Tomando-se como referencial um dado objetivo, o administrador incompetente necessitava de recursos consideravelmente superiores que o competente para alcançar objetivos idênticos, o que exige o aumento de receita, regra geral com o correlato empobrecimento da população (2014, p. 113).

O princípio da eficiência preza a qualidade no serviço prestado, observando a economicidade e a celeridade no tempo para desenvolver o serviço, de modo que os resultados serão atingidos de maneira a satisfazer o interesse da coletividade e em consequência a do próprio Estado.

José Matias Pereira (2010, p. 117) sustenta que o modelo de Estado atual é um modelo gerencial, democrático e participativo. Diz que esse modelo social tem como principal preocupação o aumento do controle social pelo aumento da participação da sociedade civil e da população na gestão pública. A gestão pública adotada por esse modelo de Estado gerencial tornar-se-ia necessária para elevar a eficiência na prestação do serviço público.

O lastro do Estado gerencial está previsto no princípio da soberania popular e da democracia representativa. Deles decorrem o princípio da gestão participativa, porém, conforme idealiza Alexandre de Moraes, “essa participação não pode ser excessiva, pois pode alterar o poder de decisão para determinados grupos que possuem maior poder de persuasão, desvalorizando os grupos mais fracos” (2016, p. 356). Como forma de proporcionar segurança jurídica à população, a Constituição Federal trouxe, no artigo 37, parágrafo 3º, as formas de manifestação e de participação do usuário na administração pública direta e indireta.

Dessa forma, os princípios dão o norte de como deve ser o desenvolvimento da atividade, assim como são mandamentos que impõem o que não deve ser feito, uma omissão além da ação, de modo que, a não observação deles, pode restar na responsabilização pelos danos que dessa conduta decorrem.

3.4 Das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992

É através da imposição de sanções que há possibilidade da concretude do elo do bem-estar social, saindo do mundo abstrato e sendo usado como instrumento que garante a soberania do Direito (GARCIA; ALVES, 2014, p. 618), na medida em que elas visam a coibir, prevenir, recompor um padrão de conduta que foi violado.

A responsabilização do agente pelos danos causados à Administração Pública decorre da própria ideia de democracia. Desse modo, a responsabilidade pelas práticas ilícitas é uma consequência da não observância do dever jurídico, uma vez que é dever do agente buscar a concretização do interesse público (GARCIA; ALVES, 2014, p. 66). Nesse sentido, a responsabilização pode-se disseminar nas esferas civis, criminais, administrativas ou mesmo moral. São essas esferas que acompanharão a natureza dos atos e a potencialidade da lesão do mesmo, e também a repercussão social.

A Carta Magna, no artigo 31, parágrafo 4º, impõe expressamente sanções aos atos de improbidade administrativa, ao referir que as condutas ímprobas ocasionarão a suspensão dos

direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da responsabilização criminal cabível.

No contexto de Alexandre de Moraes “para ocorrer a responsabilização do agente público ou do terceiro envolvido em ato de improbidade, deve haver a comprovação do dolo ou culpa, no mínimo a má-fé que demonstre um comportamento desonesto” (2016, p. 356).

Marçal Justen Filho discorre sobre a responsabilização do agente e destaca-a da seguinte forma:

O sujeito responde perante o estado e a sociedade, de modo especial, pelos efeitos das ações e omissões praticadas. Isso significa que se impõe um vínculo jurídico de autoria, que consiste em atribuir os efeitos ao agente cuja conduta propiciou sua verificação. Como causador jurídico de certos efeitos, cabe ao agente arcar com as consequências pertinentes (2014, p. 1052).

José Santos Carvalho Filho afirma que “as sanções de improbidade, somente podem resultar de sentença judicial, sendo, pois, inviável que resultem de processos administrativos destinados, como a Lei prevê, apenas à investigação dos fatos, a autoria e a culpabilidade” (2012, p. 13).

A Lei de improbidade reconhece que as responsabilizações impostas nas esferas penais, administrativas e civis são independentes entre si. Conforme ressalta Marçal Justen Filho “A consagração de independência das instâncias implica reconhecer que um indivíduo pode ser punido pelo mesmo fato criminal, administrativamente, e, mais, pode mesmo ser compelido a responder com seu patrimônio na esfera cível” (2014, p. 1060).

No que diz respeito à natureza jurídica das sanções previstas na Lei de improbidade, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves relacionam diretamente à natureza jurídica do ilícito administrativo e dizem que

O ilícito de improbidade administrativa não tem natureza jurídica administrativa e suas sanções não são administrativas. Pelo contrário, ostentam características de natureza cível, resultando em restrições na esfera jurídica do ímprobo a partir de uma metodologia de igual natureza: juiz com competência cível, utilizando o código de processo civil, ressalvadas, obviamente, as singularidades da lei n. 8.429/1992, aplica determinadas sanções com observância das garantias prevalecentes nessa seara e com o necessário influxo do direito penal, fonte mor do direito sancionador (2014, p. 624).

Desse modo, os autores destacam a ligação direta da natureza jurídica das sanções à esfera onde serão discutidas as condutas, pois também são essas vertentes que norteiam o rito a ser seguido e o órgão jurisdicional competente para a resolução da lide (2014, p. 624).

Assim, é importante o esclarecimento sobre as consequências na vida do agente quando esse age com improbidade, de modo que as sanções serão proporcionais aos danos causados.

3.4.1 Da perda de bens

A LIA relaciona, no artigo 12, as penas previstas aos ilícitos praticados, e traz as seguintes: perda de bens, ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa cível, proibição de contratar com o poder público.

No tocante à perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves dizem que “não se caracteriza a uma verdadeira sanção, pois busca conduzir o agente a situação anterior a prática dos ilícitos” (2014, p. 641). Quando ocorrer a determinação da perda de bens, estes terão que voltar em favor da pessoa jurídica que foi prejudicada pelo ilícito.

Acrescentam os autores que não se pode confundir a sanção da perda de bens com o ressarcimento do dano causado ao patrimônio público, uma vez que aquele que se apropria de determinado numerário pertencente a um dos entes constatados no artigo 1º da Lei n. 8.429/1992, além das sanções cabíveis, terá a obrigação de recompor o patrimônio, no entanto, não sofrerá a sanção da perda de bens (GARCIA; ALVES, 2014, p. 643). Já, na perda de bens, a obrigação é de devolver os bens à pessoa lesada, sendo que não terá que fazer o ressarcimento do erário.

3.4.2 Do ressarcimento integral do dano

Conforme destacam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, o dever de reparar o dano causado a outrem possui como lastro o princípio geral do direito, segundo o qual quem quer que cause dano a outrem, possui o dever de repará-lo (2014, p. 644).

A doutrina entende que a sanção do ressarcimento integral do dano não representa uma punição ao ímprobo, em sentido intrínseco, mas somente a recompor o status anterior. Essa previsão está expressa no artigo 10 da LIA nos casos em que os atos causam dano ao patrimônio público.

Conforme afirma Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “o ressarcimento integral do dano não afasta, em linha de princípio, a aplicação das demais sanções cominadas ou, mesmo, a própria incidência da Lei 8.429/1992” (2014, p. 647).

Com base no princípio da proporcionalidade é que será conduzida a aplicação da norma, seja ela cível, penal ou administrativa, de modo conjunto ou não, pois decorrem da proporcionalidade do dano causado as sanções que serão aplicadas (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1086).

Na hipótese de comprovado dano ao erário, deve-se condenar o réu ao ressarcimento integral do dano e a uma ou algumas das sanções previstas no artigo 12 da Lei (ASSUNÇÃO, 2011, p. 22). Somente o ressarcimento ensejaria numa impunidade e insegurança jurídica frente ao bem tutelado, e a aplicação de outra sanção traria efetividade ao Direito.

3.4.3 Da perda da função pública

Há um vínculo jurídico entre a Administração Pública direta, autárquica ou fundacional e o agente público, de modo que essa relação jurídica é uma garantia no desenvolvimento da atividade pública, nos atos por eles praticados. Todavia, essa relação pode ser corrompida por diversas causas, uma delas decorre de sentença judicial, por ato administrativo que enseja demissão, por ter cometido infração punível com essa sanção. Tanto na sentença judicial como no ato administrativo, é rompido o vínculo por demissão do funcionário, e a perda da função pública é a consequência (GASPARINI, 2012, p. 301-302).

Função pública, em essência, é toda atividade exercida, desenvolvida por um órgão para a realização de um determinado fim. Desse modo, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves relacionam a atividade fim do Estado que é desenvolvida por seus representantes, com a função pública inerente a ela e dizem que “a lei de improbidade visa erguer um óbice entre o agente e um conjunto de atos que ele deveria praticar para desempenhar uma obrigação a ele imposta pela Lei” (2014, p. 673).

Destarte, quando ocorre o desligamento de funcionário público, ocorrendo o rompimento da relação jurídica entre o Estado e ele, remove-se a obrigação de agir do agente e abre-se um dever negativo, de abstenção, na medida em que a intenção é preservar o interesse público, posto que a Lei visa a afastar todo agente ímprobo.

3.4.4 Suspensão dos direitos políticos

Um dos princípios que rege a República Federativa do Brasil é que todo o poder emana do povo, de modo que o cidadão possui o direito de votar e ser votado, assim como o

direito de iniciativa de Leis, ambos previstos na Constituição, assim como o direito de ajuizar ação popular, dentre outros (GARCIA; ALVES, 2014, p. 699).

Essa suspensão, além da restrição do direito de votar e ser votado, importa no prejuízo ao exercício dos demais direitos que pressuponham a condição de cidadão. Porém, essa medida somente ocorrerá com o trânsito em julgado da sentença condenatória (GARCIA; ALVES, 2014, p. 701).

Essa medida que discorre sobre os direitos políticos está prevista no artigo 15 da Constituição Federal. No entanto, não é uma medida definitiva e sim temporária. A LIA informa que, nos atos que importam enriquecimento ilícito, a suspensão será de 8 a 10 anos, em se tratando de lesão ao erário será de 5 a 8 anos, e de 3 a 5 anos os que importarem em infração aos princípios da administração pública.

Decorrido o prazo da suspensão, o agente readquire automaticamente o pleno gozo dos direitos políticos.

3.4.5 Da proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios

Observando a segurança jurídica nas relações estabelecidas onde um dos polos é a Administração Pública, um dos fatores primordiais a ser verificado no momento da contratação é a idoneidade das partes. Logo, a outra parte deve possuir retidão de conduta compatível com a natureza do contrato (GARCIA; ALVES, 2014, p. 709).

A proibição prevista na LIA é abrangente a todos os tipos de contrato, englobando, assim, tanto os unilaterais, bilaterais, onerosos, gratuitos, cumulativos ou aleatórios (2014, p. 709).

A LIA afirma que o enriquecimento ilícito acarreta a proibição de contratar com a Administração Pública pelo prazo de 10 anos, o dano ao erário, por 5 anos, e a violação dos princípios, por 3 anos. O legislador aplicará o prazo em observância à proporcionalidade e à razoabilidade. Essa medida engloba toda a administração pública, direta ou indireta, e todas as esferas de governo, federal, estadual e municipal.

Cabe salientar que, em decorrência do princípio da legalidade que norteia a atividade administrativa, uma vez imposta a medida de não poder contratar com a Administração Pública, e independentemente da esfera em que foi imposta, esta terá efeitos nas demais, uma vez que houve a caracterização de inidoneidade comprovada em determinado órgão. Logo, não terá como ser considerado idôneo por outro órgão em outra esfera.

Nesse sentido, observando a legalidade e outros princípios e em decorrência das necessidades, fora instituído em 2007 o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa, com exposição permanente na internet, no *site* do Conselho Nacional de Justiça. Esse cadastro dispõe de informações sobre a qualificação do condenado, o respectivo processo e as sanções, com vistas a combater atos de corrupção (CNJ, 2016).

Na linha de pensamento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “os incentivos fiscais são mecanismos utilizados pelo poder público que buscam o desenvolvimento de determinada atividade, de modo que vários são os incentivos fiscais passíveis de serem concedidos ao contribuinte, um deles é a isenção” (2014, p. 710).

A Constituição Federal de 1988, no artigo 43, traz uma série de meios pelos quais se darão as ações de desenvolvimento, dentre eles apresentam-se as isenções, as reduções ou o diferimento temporário de tributos, como forma de reduzir as desigualdades sociais.

Quanto à proibição de receber incentivos fiscais ou creditícios, essa medida veda a realização de empréstimos, financiamentos e doações àquele que fora considerado ímprobo. Assim, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves referem que “a proibição de contratar caracteriza-se como uma sanção pecuniária de ordem indireta, vez que não sendo possível a contratação, o particular deixa de obter renda e benefícios que decorreriam da contratação” (2014, p. 710).

Dessa forma, entende-se a proteção conferida pela LIA ao patrimônio público, na medida em que valora os princípios pertinentes a ela e apresenta as sanções que podem ser impostas. Resta analisar a probabilidade de o assédio moral ser considerado ato ímprobo nestes fins. Levando em consideração os princípios que a regem, assim como o prejuízo que desse ato decorre.

4 DO ASSÉDIO MORAL COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, discorre-se sobre atos que ferem a honra e que são considerados crimes pelo Código Penal, assim como a não tipificação do assédio moral em Lei específica, mas que, porém, trata do mesmo bem jurídico tutelado no Direito Penal. Também se trata aqui da possibilidade de o ato de assédio moral ser considerado ato de improbidade administrativa, uma vez que a conduta excessiva, assim como a omissão, nesse aspecto, violam os princípios pertinentes à Administração Pública, e desse modo, posteriormente pode ocorrer a responsabilização e imposição das medidas punitivas impostas na referida Lei n. 8.429 de 1992.

São apresentados os projetos de Lei, que atualmente encontram-se na Câmara dos Deputados e já têm como objetivo a inclusão do assédio no rol do artigo 11 da Lia. Assim, é feita a vinculação aos excessos de poder que ocorrem na atividade de labor, com usos de arbitrariedade, num sistema de hierarquia e, nesse sentido, aponta-se a possibilidade do ato de assédio afrontar os princípios da administração pública causando dano ao erário público.

4.1 Da não regulamentação do assédio moral em lei específica

Conforme verificado anteriormente, no Brasil, o assédio moral é um problema corriqueiro, tanto no setor público como no setor privado, e, muitas vezes, a vítima, por falta de informação, não consegue identificar o ilícito que está sofrendo, e, em algumas situações, cala-se pelas necessidades de manter o seu trabalho e o sustento de sua família.

Os Tribunais do Trabalho, tanto em esfera regional, como federal, assim como a Justiça Comum, vêm reconhecendo o direito do trabalhador, ou do agente público em decorrência do assédio moral que o indivíduo sofreu no ambiente de labor. Em razão das ofensas e humilhações, e com base no princípio da dignidade, vêm concedendo indenização pelos danos sofridos, cujo ônus é do empregador ou da Administração pública (TRT3, 2016).

No Brasil, inexistente Lei específica regulamentando o assédio moral, e, em razão dos diversos danos que decorrem do assédio, pode-se destacar a lesão à honra e à imagem, previstas na Constituição Federal brasileira, no artigo 5º, bens jurídicos diretamente vinculados à dignidade do homem: “São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Para Flávio Augusto Monteiro de Ramos, honra “É o conjunto de dotes morais, intelectuais, físicos, e todas as demais qualidades do apreço que cada cidadão desfruta no meio social em que vive” (2009, p. 221).

Na mesma linha de pensamento, Alexandre de Moraes ressalta a violação a honra e consequente dever de indenizar da seguinte forma: “Sobrevindo em razão de ato ilícito, perturbação nas relações psíquicas, na tranquilidade, nos sentimentos e nos afetos de uma pessoa, configura-se o dano moral, punível de indenização” (2016, p. 74).

Dessa forma, a honra está diretamente ligada à probidade, ao caráter do homem. Logo, uma pessoa honrada se torna um exemplo perante a sociedade e diante do seu ambiente de labor (MORAES, 2016, p. 75).

O direito à honra e à imagem estão inseridos no âmbito da integridade e da inviolabilidade moral. Em sentido objetivo, essa tutela visa a proteger o apreço social, a imagem do indivíduo frente à sociedade e sua boa fama, sua reputação frente aos demais. Essa honra objetiva seria o conceito social do indivíduo, enquanto que, sob o ponto de vista subjetivo, a honra guarda relação com o sentimento intrínseco ao ser, sentimento pessoal de autoestima. O Direito protege, nessa perspectiva, a reputação da pessoa e a consideração de sua integridade como ser humano por terceiros (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2016, p. 470).

A proteção à imagem do agente, além de estar resguardada na Carta Magna, também o Código Civil, no artigo 20 traz o dever de indenizar, possibilidade de reparação civil na ocorrência desses atos ilícitos.

Silvio Rodrigues informa que “a imagem é um direito de personalidade e que frente a essa tutela há proibição de hipóteses que possam prejudicar a imagem da pessoa frente a terceiros, pois atinge a honra, a boa fama ou mesmo a sua respeitabilidade” (2011, p. 74).

No âmbito do assédio moral, a proteção à imagem guarda relação direta, pois o agressor busca denegrir a imagem da vítima, através de atitudes, vinculando uma imagem negativa dela perante as pessoas com quem desenvolve a atividade laboral, deixando-a constrangida, menosprezando a vítima.

O Código Penal, no artigo 140, estabelece como crime de injúria, a atribuição de qualidades menosprezando a vítima, que ofendem seu decoro e sua dignidade. Através desse dispositivo é que a legislação penal dá proteção aos sentimentos intrínsecos a ele, a concepção que ele mesmo tem de si próprio.

Ainda sob a proteção do Direito Penal, este estabelece como crime contra a honra a difamação. O artigo 139 do Código Penal busca resguardar a honra da vítima frente à

sociedade, impondo que não pode ser divulgada a imputação de fatos que lhe sejam desonrosos.

Conforme informado, não há legislação específica tratando do assédio moral, porém, há proteção Constitucional. Ainda, o Código Penal, assim como a Constituição, tutela a moral do homem, garantindo, desse modo, a integridade psíquica além da física. Atualmente, existe uma preocupação de legislar sobre esse ato, posto que existem projetos tramitando com esse objetivo.

4.1.1 Dos Projetos de Lei n. 121 de 2009 e n. 8.178 de 2014 do Senado Federal

A iniciativa de lei é uma faculdade possibilitada pela Constituição Federal, que permite a alguém ou a algum órgão, apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. “Uma vez apresentado o projeto de Lei ao Congresso Nacional, haverá ampla discussão nas duas casas legislativas, podendo o objeto ser aprovado ou rejeitado pelo poder legislativo.” Caso o projeto seja aprovado, terá que ser submetido à sanção do chefe do Poder Executivo (MORAES, 2016, p. 684).

A Constituição Federal, no artigo 58, prevê por qual órgão será feito o controle de constitucionalidade e a análise do mérito do projeto, através da Comissão de Constituição da Justiça e Redação e da Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania, aos quais pertencem à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Os projetos podem ter origem no Senado Federal assim como na Câmara dos deputados, tanto o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 121 como o n. 8.178, ambos foram de iniciativas do Senado federal e visam a regulamentar o assédio moral no âmbito da Administração Pública.

No texto originário do projeto 121, a justificativa para tal regulamentação é que essas atitudes, além de constranger, desestabilizam o funcionário durante sua permanência no ambiente de trabalho e fora dele, forçando-o a desistir do trabalho, acarretando prejuízos para ele mesmo e para a organização (PLS 121, 2009).

Descreve o projeto que esse comportamento é inaceitável em qualquer situação, e se mostra ainda mais moralmente indefensável quando se trata do serviço público, em que o eventual exercício de cargos de chefia se dá em nome do interesse público e deve ser pautado pelos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade (PLS 121, 2009).

Num primeiro momento, o projeto visava a alterar o artigo 117 da Lei n. 8.112/1990, acrescentando assim o inciso 20, e a redação seria a seguinte:

Coagir moralmente subordinado, através de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica (PLS 121, 2009).

Em 02/12/2014, o projeto recebeu alteração do texto, assim como passou a ser numerado pelo Projeto de Lei n. 8.178/2014 e o conteúdo passou a ser objeto da Lei n. 8.429/1992, passando a alterar o artigo 11, acrescentando, então, o inciso VIII. Atualmente, encontra-se na Câmara dos Deputados, para revisão e com a seguinte alteração:

Coagir moralmente subordinado, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica (PL 8178/2014).

No atual ano de 2016, conforme informação disponível no *site* da Câmara dos Deputados, foram apensados ao Projeto n. 8.178, o Projeto n. 4.544/2016 e o n. 5.698/2016, ambos com o mesmo objetivo de sancionar o agente que cometer assédio moral no âmbito da Administração Pública, e assim tal ato ser elencado no rol do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Apesar de ainda não ter sido aprovado o referido projeto, de modo a permitir o enquadramento do assédio moral como ato de improbidade e trazer efeitos que dessa Lei decorrem, é perceptível que há uma preocupação no tocante a essa conduta no âmbito da Administração. Nesse sentido, como visto na jurisprudência, os Tribunais têm entendido que esse ato fere aos princípios que constam na LIA, considerando, então, o assédio moral como ato ímprobo.

4.2 Do assédio moral e da hierarquia funcional

A estrutura pela qual se organiza a Administração Pública é na forma de hierarquia, e aí pode ser referido tanto os órgãos como as funções desempenhadas no seu âmbito (GASPARINI, 2012, p. 105). Cabe salientar que essa hierarquia dá-se no mesmo órgão, na mesma pessoa jurídica. Na relação laboral, o agente público está sujeito a essa hierarquia, que visa à organização do todo para o alcance do bem comum.

Nesse mesmo entendimento, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves afirmam que

A administração pública é organizada com a formação de escalonamentos funcionais, os quais são informados por um princípio de hierarquia, que se desenvolve, em linha ascendente, a partir dos agentes dotados de pouco ou nenhum poder de decisão, até atingir o ápice da estrutura organizatória, ocupado pela autoridade máxima da entidade (2014, p. 351).

Essa relação de hierarquia ocorre dentro dos vários órgãos da Administração Pública, e regula e organiza tanto como distribui funções e autoridade a cada um. Desse princípio, resulta ao superior hierárquico a possibilidade, assim como o dever, de dar ordens, na medida em que determina ao subordinado a conduta a ser seguida. Possibilita, também, fiscalizar os atos praticados pelos seus subordinados, delegar atribuições a outros agentes se essas forem compatíveis com a função exercida por ele (MEIRELLES, 2014, p. 136).

Ao subordinado esse princípio impõe o dever de obediência, pois na medida em que o mesmo é aplicado ele possibilita que o superior corrija os atos deles, e dessa forma, atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço público (2014, p. 137).

Mauro Sergio dos Santos (2012, p. 164) relaciona ao princípio da hierarquia o poder disciplinar, e diz que aquele é a base deste, pois ele possibilita ao agente público fiscalizar os atos dos seus subordinados, e possibilita à Administração punir seus próprios servidores pelas infrações praticadas, sem que haja necessidade de se socorrer ao Poder Judiciário.

Tendo em vista esse poder disciplinar, que é um sistema punitivo interno, destaca-se que é exercido através do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Uma das hipóteses para que ele seja instaurado é por meio de denúncia, que pode ser efetuada pelo superior hierárquico.

Dessa forma, o PAD é meio de manifestação do poder, e pode ser usado como instrumento para o gestor denegrir a imagem do subordinado, pois é constrangedora a situação de passar pelo processo sem que haja concorrido para algo ilícito que fundamente tal ato.

Esse processo é de suma importância para a Administração assim como para o funcionário. Dessa forma, deve garantir os direitos fundamentais contra as possíveis atitudes negativas, as agressões, que podem ocorrer onde há desvio de finalidade na função do gestor público. Condutas que trazem injustiças e danos ao subordinado. Sob esse aspecto, quando o gestor utiliza desse meio para agredir a moral do subordinado, está atuando de forma desvirtuada e contra a Administração (ROSA, 2012, p. 37).

Ainda sob esse mesmo entendimento, acerca das repercussões do PAD, cabe destacar a linha de pensamento de Phillip Gil França:

Escolher é hierarquizar. Logo, não basta o agir de forma simplesmente eficiente, conforme meros padrões de cumprimento de metas funcionais. Faz-se indispensável estabelecer o reconhecimento das consequências incidentes no agir administrativo para a aferição da boa gestão disciplinar voltada à realização dos valores constitucionais” (2015).

Nesse contexto, pode ocorrer o assédio moral, tendo em vista que, quando ocorre a situação descrita acima, há possibilidade de o gestor concorrer para a demissão do agente. Ainda que esse objetivo não ocorra, no mínimo, haverá a inibição, a humilhação dele. Logicamente, ocorrerá agressão à integridade intelectual da vítima, assim como à própria administração ou à família, estes que também sofrem com os fatos que decorrem dessa conduta.

Fernanda Engelman informa que, em decorrência do poder de mando, de fiscalizar os atos do subordinado, assim como o dever de dar ordens, é usado como desvio de finalidade pelo gestor, que, com base nessa atribuição, que decorre da função, desvirtua os objetivos traçados pelo Estado. Logo, para satisfazer seus interesses ou de terceiros, fere a honra da vítima, lesa a personalidade e traz diversos danos tanto para ela como para a empresa ou Administração Pública (2015, p. 21).

Ainda em decorrência do poder de mando e tendo como base a discricionariedade, usando como fonte o interesse público, ocorrem também atos que ferem diretamente o agente. Sidinei Phitan da Silva refere situação onde o gestor administrativo, atuando com arbitrariedade, faz transferência de subordinado para lotação diversa daquela onde desenvolvia atividade laboral, trazendo prejuízos econômicos, intelectuais e morais à vítima. Salienta o autor que a arbitrariedade está manifestada uma vez que a finalidade do ato é satisfazer interesses próprios (2015, p. 25).

4.3 Do assédio moral como abuso de poder

Os excessos de poder sempre foram uma grande problemática no mundo todo, e, conforme houve a necessidade, o poder foi sendo distribuído ao longo do tempo.

O Estado brasileiro baseia-se no sistema de freios e contrapesos, para que haja limites e controle de um poder sobre o outro, posto que o poder concentrado nas mãos da minoria sempre fomentou excessos e prejuízos à outra parte. Esse sistema visa a limitar o poder do

Estado, inclusive sob a sua atuação perante a sociedade. Esses limites impostos ao poder vêm de uma escala da esfera externa até as internas nas repartições públicas e assim segue impondo limites na atuação do agente, visando a evitar a arbitrariedade (MORAES, 2016, p. 175).

Os administradores, gestores, gozam de prerrogativas especiais inerentes a sua condição de agente do Estado, na medida em que representam a Administração Pública. Essas prerrogativas a doutrina chama de poderes dos administradores públicos. No entanto, “eles detêm dessas prerrogativas, mas com dever de probidade, honestidade e lealdade às instituições e ao próprio Estado” (SANTOS, M., 2012, p. 156).

O uso do poder deve ser na medida em que está autorizado pelo ordenamento jurídico, uma vez que, se esse uso for irregular e afastar as regras e princípios administrativos, estará, em consequência, gerando o abuso de poder. Nesse contexto esse abuso é gênero e pode tomar dois caminhos: desvio de finalidade ou excesso de poder (SANTOS, M., 2012, p. 158).

Os excessos de poder estão relacionados à competência, na medida que o desvio de finalidade está relacionado com interesses próprios, mesquinhos e que fogem do interesse do bem comum.

Hely Lopes de Meirelles salienta que

O desvio de finalidade ou de poder verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da Lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal (2014, p. 119).

O abuso de poder é crime previsto na Lei n. 4.898/1965, em seu artigo 4º, e traz como abuso os excessos que decorrem do poder de autoridade que o agente público possui. Assim, para fins dela, é considerado abuso tanto o ato que o agente invade esfera que não é de sua competência, assim como aqueles que ele age com desvio de finalidade, ferindo, respectivamente, a finalidade e a legalidade da Administração Pública:

Artigo 4º: Constitui também abuso de autoridade:

- a) Ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder;
- b) Submeter pessoa sob sua guarda ou custódia a vexame ou a constrangimento não autorizado em lei;
- c) Deixar de comunicar, imediatamente, ao juiz competente a prisão ou detenção de qualquer pessoa; [...]
- h) O ato lesivo da honra ou do patrimônio de pessoa natural ou jurídica, quando praticado com abuso ou desvio de poder ou sem competência legal. [...].

Conforme consta na alínea “h”, a honra novamente vem ser protegida dos abusos de poder que muitas vezes são cobertos pelo véu da discricionariedade e são praticados usando finalidade distinta do interesse para a conquista do bem comum.

A Lei n. 4.717/1965 prevê, no artigo 2º, que o ato praticado com desvio de finalidade é passível de nulidade, e esse viés é sobre o dano que causa ao patrimônio público e considera praticado o ato quando o agente o comete visando a fim diverso daquele previsto no ordenamento legal.

Não há como falar em assédio moral, numa perspectiva de ação, sem falar em abuso de poder, seja ele vinculado ao desvio de finalidade ou não, a certeza é que a autoestima do agente é violada fortemente, e os danos que são causados em decorrência dessa conduta trazem inúmeros prejuízos a ele e à Administração Pública.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves entendem que a identificação do abuso de poder pode-se dar em dois momentos: “sua identificação, assim, tanto poderá resultar da verificação de circunstância eminentemente objetivas, como poderá exigir seja perquirida e provada uma intenção em desacordo com os fins da Lei, assumindo uma feição subjetiva.” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 467).

Assim, existe uma relação direta do abuso de poder nas condutas de assédio; uma vez que foi comprovada lesão à vítima, é provável o dano causado ao erário, no entendimento de que o Estado terá que indenizar, pois possui responsabilidade objetiva. Consequentemente, esse ato trará prejuízo aos cofres públicos, então poder-se-á exigir do agente a responsabilização e o ressarcimento desses valores.

4.4 Do assédio moral em relação ao dano ao erário público

Quando analisadas as condutas que trazem prejuízos à Administração, pode-se ressaltar que há uma ligação direta com o direito fundamental à boa Administração Pública, e também nos remete à ideia de Estado sustentável. Desse modo, cabe destacar o que vem a ser sustentabilidade no âmbito da Administração Pública, uma vez que ela está intrinsecamente ligada aos princípios da precaução e da prevenção.

Na linha de pensamento de Juarez Freitas, para um Estado ter a possibilidade de alcançar a sustentabilidade, é primordial que ele observe os seguintes princípios, além dos demais:

O princípio da prevenção dispõe que a Administração Pública, ou quem faça as suas vezes, na certeza de evento danoso, tem a obrigação de evitá-lo, desde que no rol de suas atribuições competenciais e possibilidades orçamentarias. Isto é, tem o dever incontornável de agir preventivamente, não podendo invocar meros juízos de conveniência ou oportunidade em sentido contrário. A seu lado, o princípio da precaução estabelece (não apenas no campo ambiental), a obrigação de adotar medidas antecipatórias e proporcionais, mesmo nos casos de incerteza quanto a produção de danos fundadamente temidos (juízo de forte verossimilhança). A inobservância do dever configura omissão antijurídica, que, à semelhança do que sucede com a ausência de prevenção cabível, tem o condão de gerar dano (material e/ou moral) injusto e, portanto, indenizável (FREITAS, 2014, p. 171).

Nesse sentido, quando feita análise dos danos que a Administração pública vem sofrendo, os prejuízos causados em virtude do assédio, é perceptível que não está havendo, ou no mínimo há pouca, observação dos referidos princípios que são bases para o alcance da sustentabilidade do Estado.

Phillip Gil França destaca uma “ação sofisticada” no atuar da administração pública, e pode, assim como deve, ser usada como meio na busca do Estado sustentável. O autor discorre sobre a atividade regulatória e se posiciona da seguinte forma:

A atividade regulatória, *latu sensu*, nada mais é que um conjunto de sofisticadas ações voltado a orientação, determinação, fomento, fiscalização e correição de planos (ou políticas, quando se tratar do Estado) destinados à delimitação de um sujeito, ou determinado grupo de sujeitos. Frise-se que a mencionada sofisticação se refere a novos instrumentos, ou a uma nova utilização de instrumentos antigos, conforme a natural adaptação axiológica- temporal e espacial- que os executores regulatórios precisam alcançar (2016a).

Nesse contexto, entende-se a posição do autor quando se manifesta sobre essa “ação sofisticada”, pois é uma forma de agir baseada nos princípios da precaução e prevenção e com olhar visionário construtivo sobre o Estado, num sentido de trazer eficiência às garantias constitucionais pertencentes à Administração, assim como ao indivíduo.

Então, em respeito ao princípio da precaução e da prevenção, que remetem à Administração uma obrigação de fazer algo para que se evitem maiores danos, e no sentido de responsabilização, pode ser feita uma referência do assédio ao prejuízo causado aos cofres, e desse modo, vincular essa prática a atos ímprobos.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves informam que “para o ato ser considerado como ato de improbidade, em primeiro momento deve haver incompatibilidade da prática do ato com princípios republicanos que regem a administração pública, a atividade estatal” (2014, p. 448).

O artigo 10 da Lei de Improbidade aduz que o comportamento do agente público que causar dano ao erário poderá configurar ato de improbidade. Pode ser tanto a ação dolosa ou

culposa, assim como a omissão, o fato é que, se houver nexo de causalidade entre a conduta praticada e o dano sofrido, o agente poderá ser responsabilizado. O dispositivo afirma que o ato que causar perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens referidas no artigo 1º da LIA configura-se ato lesivo ao erário e, em consequência, é considerado ato ímprobo. Cabe salientar, que conforme, o vernáculo, perder é ficar sem a posse, num próximo momento se terá menos do que tinha (GARCIA; ALVES, 2014, p. 448).

Para ser considerado ato de improbidade, conforme previsão nesse artigo, o prejuízo aos cofres públicos deve estar comprovado, pois há essa necessidade uma vez que não se pode presumir prejuízos. O patrimônio público é um gênero do qual o erário é uma espécie. Então, o dano a que se refere a Lei é a pura lesão aos recursos pecuniários pertencentes aos cofres do Estado, além de outros danos que podem decorrer da conduta ímproba.

Salienta Mauro Roberto Gomes de Mattos que

Todavia, para se configurar qualquer das hipóteses ventilados no presente artigo, deverá haver um divisor de águas para, em primeiro lugar, ser verificado se o ato praticado pelo agente público foi ilícito, pois, como dito alhures, mesmo que ele (ato) traga prejuízo ao erário, se for licito desaparece do enquadramento *sub oculis* (2010, p. 272).

Desse modo, não é qualquer ato que se pode configurar como dano ao erário, uma vez que existem aqueles que trouxeram prejuízos, porém foram praticados em observação à norma legal e a todos os princípios pertinentes a ela (MATTOS, 2010, p. 273).

Em relação aos atos de assédio moral praticados por funcionários públicos deve-se observar que a comprovação do dano ao erário é constatada na esfera judicial, quando o Estado tem a obrigação de pagar o dano moral impetrado pela vítima. Cabe salientar, que os danos vão muito além do dever de indenizar, tendo em vista que, ainda que haja possibilidade de o Estado obter, através da ação de regresso, valores que teve que pagar em decorrência desse abuso, ainda assim, deve-se levar em conta a morosidade no recebimento devido à sobrecarga de processo na esfera judicial, causando, nesse sentido, mais prejuízo.

Deve também ser analisado que o prejuízo perpassa do dever de indenizar, pois se deve levar em consideração os gastos com afastamento do subordinado quando isso ocorrer, assim como gastos com tratamento médico, psiquiátrico, hospitalares, que são custeados pelos cofres públicos. Cabe salientar que quando a vítima sofre assédio moral, as doenças, além de serem psicológicas, passam a ser também de caráter fisiológicos (MALHADAS JUNIOR; FIORELLI; FIORELLI, 2015, p. 152).

Esse dano também é comprovado de forma simples, pelo afastamento do agente do trabalho em decorrência dos tratamentos que deve se submeter. A cartilha desenvolvida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde, disponível em *site* do próprio órgão, informa que há dano aos cofres públicos e que o assédio moral configurado custa à Administração Pública, em geral, causa dano de cerca de 190% da remuneração anual bruta de um funcionário (CNTS, 2011, p. 16). Nessa análise, foi inclusa a reparação ao dano, assim como gastos com funcionários afastados, tratamento médico, hospitalar, dentre outros.

Na mesma linha, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, em *site* da própria Confederação, também consta em cartilha informação de que há queda de produtividade na atividade, alteração na qualidade do serviço, menos eficiência, baixo índice de criatividade, absenteísmo, doenças profissionais, acidentes de trabalho, danos aos equipamentos (CSPB, 2010, p. 33). No mesmo sentido a confederação traz a mesma informação que o prejuízo é de 190% da renda anual bruta de um único funcionário (2010, p. 32).

Tendo em vista os danos causados à Administração Pública, além, é claro, dos danos que afetam diretamente a vida da vítima, ocorre violação ao direito fundamental da boa administração pública, pois a falta de preparo no pessoal da gestão é um dos fatores que influenciam os atos de assédio que agridem diretamente os cofres públicos.

No entendimento de Juarez Freitas, em referência ao direito fundamental à boa administração, o autor discorre sobre as políticas públicas e sobre a discricionariedade no atuar do agente, que desse modo podemos constatar que causam danos aos recursos públicos. Destaca da seguinte forma:

Convém reiterar a imprescindível redefinição do exame de custo-benefício para que este se converta em escrutínio que transcenda os ditames da eficiência econômica, conferindo primazia ao bem-estar multidimensional. Nesse aspecto, torna imperiosa a inclusão do desenvolvimento sustentável entre as prioridades constitucionais (CF, art. 225, combinado com o artigo 170, VI), com a capacitação dos agentes públicos que se tornem eximos na ciência retrospectiva de estimar os interdependentes ganhos sociais, ambientais e econômicos (2014, p. 33).

Nesse sentido, verifica-se que as pesquisas demonstram claramente que há um prejuízo exorbitante aos cofres públicos em decorrência do assédio moral. Causando dano ao erário, essas práticas e situações que decorrem delas devem receber olhares com viés solucionável, que visam a apresentar possibilidades de erradicar esse gasto ou no mínimo reduzir esse percentual.

4.5 Análise da Lei de Improbidade Administrativa e o assédio moral no setor público

O Estado brasileiro visa a atingir o bem da coletividade, de forma que, por meio de seus dispositivos jurídicos, concede proteção ao patrimônio público, assim como à integridade física e moral do próprio homem.

Então, é de responsabilidade da Administração Pública a qualidade de vida oferecida no âmbito interno dela, que, nesse sentido, tem o dever de oferecer meios materiais e humanos para possibilitar que o agente público desenvolva seu crescimento intelectual, passível de alcançar os objetivos traçados pela Administração Pública, assim como o seu próprio crescimento como cidadão.

Para que ocorra essa promoção e o desenvolvimento, para além da proteção jurídico-constitucional, devem os órgãos estatais assim como o ente privado, assegurar por meio de medidas positivas (prestações), proteger a dignidade de todos sem prejuízo de deveres fundamentais da pessoa humana para com o Estado e os seus semelhantes (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2016, p. 263).

Conforme já informado, a Lei de Improbidade visa a punir atos que ferem a Administração e toda sua estrutura, envolvendo tanto recursos materiais quando impõe sanções a essas práticas, assim como visa a proteger os recursos humanos que a movem. E assim o fazem na medida em que resguardam o patrimônio público, informando que a atividade pública deve ser desenvolvida na medida e na proporção correta, observando os princípios que são a ela pertinentes.

O assédio moral afronta diretamente a moralidade da administração pública, uma vez que o agente, quando comete o assédio, visa a alcançar finalidade distinta daquela que o Estado busca, agindo com pessoalidade na sua conduta quando exerce as atividades de labor. A moralidade está diretamente ligada ao agir honestamente dentro das repartições públicas, respeitando e sendo leal à instituição de que faz parte.

A prática assediadora está vinculada ao ato de corromper. No vernáculo, a corrupção é o ato de corromper para obter vantagem de algo, por meio ilegal. Nesse entendimento, quando o agente público comete a prática do assédio, ele está agindo buscando finalidades subjetivas, que fogem dos interesses da Administração.

Nesse sentido, Phillip Gil França discorre sobre a essência da corrupção como o ato de agir com subjetividade, e o autor a refere da seguinte forma:

[...] Essência da corrupção. Atuar com a energia e o tempo pertencentes ao cidadão contra esse mesmo cidadão. O que está em perigo em razão da corrupção é a fonte do poder público, qual seja, a vontade popular que deve ser gerida em prol do seu titular, o povo. Assim estabelecido, atos e corrupção atingem a nascente do poder público, podendo chegar a drenagem completa dessa fonte de energia estatal, caso não combatida arduamente e com instrumentos adequados (2016b, p. 298).

A fonte referida pelo autor é o próprio cidadão. Dessa forma, pode-se entender que o ato de assediar é violência direta ao subordinado, assim como à Administração. E, nesse sentido, fere a sociedade como um todo, pois retira a qualidade do serviço prestado, além dos outros danos pecuniários, que, como cedição, no Estado fiscal, é mantido pela própria sociedade.

Cabe destacar que a corrupção não exige o recebimento de vantagem pecuniária, de modo que o que prevalece é a obtenção de vantagem de modo ilegal. Sob esse viés, o assédio moral é ato de corromper alguém para atingir objetivos e vantagens, de modo que as práticas assediadoras são meios ilegais de conquistar esses objetivos.

Então, numa ligação da essência da Lei de Improbidade, na busca de combater atos corruptos que ferem a moralidade da Administração, pode-se vincular o assédio nessa seara.

A LIA é clara ao sancionar os atos considerados como ímprobos, assim como considera ímprobo os atos que ferem os princípios da Administração pública. No artigo 12, inciso III, ela traz a punição para quem atentar contra eles:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [...]

III- na hipótese do artigo 11, ressarcimento, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Nesse sentido, entende-se que a conduta praticada pelo assediador, depois de configurada e comprovada a prática de assédio moral, terá diversas sanções que poderão ser impostas ao agente público, uma vez que a lesão é direta aos princípios a ele pertinentes, assim como ao erário público.

Cabe salientar que, verificando os índices anteriormente referidos com gastos que a Administração Pública tem com a prática do assédio, verifica-se que a penalidade na multa civil é bem menos que os 190% da remuneração anual do agente.

5 CONCLUSÃO

A máquina pública, para o bom desenvolvimento de sua atividade e para que possa, em consequência, conquistar o bem comum da coletividade, garantindo à sociedade direitos fundamentais que a ela são resguardados pelo ordenamento jurídico, deve ser composta de recursos humanos e materiais disponíveis, e que sejam de qualidade para que o bom desenvolvimento ocorra.

O recurso material é indispensável. No entanto, o mais importante é o recurso humano, uma vez que o Estado não tem como existir sem ele, e ele é a razão ser do próprio Estado. O material sustenta o humano e vice-versa. O homem possui o dever de controlar esses recursos para que tanto ele quanto outras gerações possam desfrutar de qualidade de vida, assim como garantir através deles a evolução da sociedade em que vive.

Dessa forma, as observações aos prejuízos que vem sofrendo o Estado em relação aos recursos humanos e aos materiais devem ser feitas de forma cuidadosa, analisando atos que trazem danos ao Estado e prejudicam a evolução da sociedade. Várias são as condutas que podem-se caracterizar como atos de assédio moral no âmbito da Administração Pública, assim como vários são os prejuízos que delas decorrem. Conforme verificado, o ato de assediar é grave e destrutivo, trazendo repercussões negativas tanto no seio da vida íntima da vítima assim como à Administração Pública que é a responsável pelo bom desenvolvimento do Estado e assim tem o dever de através de medidas, impedir essas práticas.

Nesse aspecto, quando analisados os danos que frequentemente a Administração e o indivíduo têm sofrido, assim como as agressões e os graves prejuízos em decorrência da ofensa à moralidade de ambos, constata-se que existe um sistema doente, carecedor de novos remédios. Novos rumos devem ser seguidos, e não basta somente tratar com algo que possui efeito imediato, se esse meio utilizado trouxer somente melhoras de momento. Dessa forma, ainda que a longo prazo, mas essas medidas corretivas devem ser iniciadas o mais rapidamente possível.

Em relação aos recursos materiais, o Estado sofre um dano imenso em decorrência do ato de assediar. O prejuízo é comprovado em pesquisas. Dessa forma, deve receber um novo olhar, com viés de precaução e prevenção dessa conduta abusiva, pois ela fere diretamente os cofres públicos.

Nesse sentido, o Estado, além de promover medidas positivas no combate a esse ato, deve também utilizar os mecanismos disponíveis a ele, ainda que de forma negativa, uma vez

que a imposição de conduta através de sanção prevista em Lei é um não dever fazer, ao qual o homem, assim como a própria Administração, podem estar sujeitos.

As primeiras medidas que devem ser utilizadas para a redução de condutas abusivas que causam dano ao erário através de atos de assédio moral são as medidas positivas, pois elas buscam a evolução da Administração Pública e da própria sociedade no momento em que oferecem qualidade no serviço prestado, pois se empenham no desenvolvimento intelectual do seu pessoal responsável pela atividade administrativa.

Porém, o benefício não fica somente para a sociedade que desfruta da qualidade desse serviço e para a própria Administração que, dessa forma, age eficientemente e atinge a finalidade de ser e de existir. Mas, também, com essa medida ocorre uma das formas de evolução do indivíduo, pois ele é criado e recriado pelo meio em que vive e pelas experiências que dali decorrem, conquistando então a dignidade prevista na Constituição Federal.

Porém, de outro modo, além de existirem medidas positivas, deve haver também a imposição de medidas negativas, tendo em vista que nem sempre a positiva é suficiente para atingir os fins almejados pelo Estado.

Desse modo, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa, além de proteger o erário público, descrevendo as condutas que causam prejuízos pecuniários e sancionando-as conforme previsão nela existente, também prevê que outros atos ali não especificados, mas que também trazem prejuízo em decorrência deles, podem ser considerados ímprobos. Quando a lei determina que são considerados atos ímprobos aqueles que violarem os princípios ali previstos, abre possibilidade de outras condutas serem consideradas ímprobos.

Assim, nesse contexto encontra-se o assédio moral, que fere diretamente a moralidade dentre outros princípios que a Lei prevê, além de causar dano ao erário público. Então, essa conduta pode ser incluída no rol do artigo 11 da Lei n. 8.429 de 1992 e, assim, trazer maior segurança jurídica, pois ela possui repercussão federal, atingindo as três esferas. E, nessa perspectiva, além de resguardar os recursos, estará a respeitar a sustentabilidade econômica do Estado, na medida em que sanciona ato que está causando prejuízo na atualidade.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1986.
- ALKIMIN, Maria Aparecida. *A violência na relação de trabalho e a proteção à personalidade do trabalhador*. 2007. Disponível em: <<http://sapiencia.pucsp.br/handle/handle/7736>>. Acesso em: 1º out. 2016.
- ASSUNÇÃO, Bruno Barros. *Natureza jurídica do ressarcimento integral do dano na Lei n. 8429/1992: o posicionamento do STJ e seus reflexos na aplicação do artigo 12 e na atuação do membro do MPF*. 2011. Disponível em: <<http://boletimcientifico.escola.mpu.br/boletins/boletim-cientifico-n-36-edicao>>. Acesso em: 10 ago. 2016.
- ARAÚJO, Adriane Reis de. *Assédio Moral Organizacional*. 2007. Disponível em: <<https://www.tst.jus.br/documents/1295387/1312860/9.+>>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- BESSA, Cesar. *Além da subordinação jurídica no Direito do Trabalho*. 2014. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr/handle/1884/284/browse?value=Bessa%2C+Cesar&type=author>>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, CF: Senado, 1988.
- _____. Decreto-Lei 2.848, de dezembro de 1940. *Promulga o Código Penal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848compilado.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.
- _____. Lei n. 8.429, de 2 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 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 07 de ago. 2016.
- _____. Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965. *Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm>. Acesso em: 04 jun. 2016.
- _____. 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*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 13 jun. 2016.
- _____. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. *Regula a Ação Popular*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei n. 8.178, de 2014*. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=808938>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Projeto de Lei n. 4.544 de 2016*. Disponível em:
<<https://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=808938>>.
Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Projeto de Lei n. 5.698 de 2016*. Disponível em:
<<https://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idProposicao=808938>>.
Acesso em: 16 out. 2016.

CNTS - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM SAÚDE. *Assédio moral no trabalho reaja e denuncie*. 2. ed. Brasília: 2011. Disponível em:
<<http://www.cnts.net.br/busca?q=cartilha&page=2>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

COSTA, Humberto Pimentel. *Corrupção e Improbidade Administrativa*. 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15970-15971-1-PB.pdf>.
Acesso em: 24 jul. 2016.

CSPB – CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. *Cartilha: o assédio moral*. 2010. Disponível em: <www.cspb.org.br/cartilha_assedio_moral.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

CARVALHO FILHO, José S. *Improbidade Administrativa Prescrição e outros prazos extintos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>> Acesso em: 16 out. 2016.

CRIVELLARO, Gustavo. *Improbidade Administrativa*. 2008. Disponível em:
<<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20064-20065-1PB.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

ENGELMAN, Fernanda. *Vivências de violência no mundo do trabalho a partir de relatos de trabalhadores*. 2015. Disponível em:
<<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/1/filtersearch?ANY=&tdautor=Fernanda+Engelman&tdorientador=&title=keyword=&date.year=2015&mimetype=%5BA+TO+Z%5D&language=&sort%20by=0&order=DESC&submit=Enviar>>. Acesso em: 16 set. 2016.

FRANÇA, Phillip G. *Controle da Administração Pública: combate a corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016a.

_____. *O adequado processo administrativo disciplinar e as respectivas consequências econômicas em instituições públicas e privadas*. 2015. Disponível em:
<<http://emprorioeconomico.com.br/o-adequado-processo-administrativo-disciplinar-e-as-respectivas-consequencias-economicas-em-instituicoes-publicas-e-privadas-por-phillip-gil-franca/>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. *Ato administrativo e interesse público. Gestão pública, controle judicial e consequencialismo administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. *Regulação Estatal como sofisticação da atuação administrativa do Estado*. 2016b. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/phillip-gil-franca/regulacao-estatal-como-sofisticacao-da-atuacao-administrativa-do-estado>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: PC, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GENOSO, Gianfranceso. *Princípio da continuidade do serviço público*. 2011. Disponível em: <<http://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-112515/pt-br.php>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

GUEDES, Fernando Grasse. *Assédio Moral no Ambiente de Trabalho e a aplicação da teoria punitiva do quantum indenizatório*. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134920>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MALHADAS JUNIOR, Marcos J. O.; FIORELLI, José O.; FIORELLI, Maria R.. *Assédio moral: Uma visão multidisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MATTOS, Elizângela Carpenedo de. PRAZER E SOFRIMENTO NO TRABALHO BANCÁRIO: UM OLHAR SOBRE O GESTOR INTERMEDIÁRIO. 2016. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/141491>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

MATTOS, Mauro R. G. *O limite da Improbidade Administrativa*. 5. ed. São Paulo: Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PEREIRA, José M. *Curso de administração pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROSA, Claudio. *Processo administrativo disciplinar & comissões sob encomenda*. Paraná: Juruá, 2012.

SANTOS, Carla L. S. *Trabalho bancário em tempos de sofrimento psíquico: metas e sobrevivência*. 2013. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/2/browse?value=Santos%2C+Carla+Let%C3%ADc ia+Silva+dos&type=author>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

SANTOS, Luiz Carlos Dos. *O Princípio da Impessoalidade*. 2010. Disponível em: <http://www.lcsantos.pro.br/arquivos/36_O_PRINCIPIO_IMPESSOALIDADE29032010-133237.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2016.

SANTOS, Mauro S. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Forense, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 12.250, de 9 de fevereiro de 2006. *Veda o assédio moral no âmbito da administração pública estadual direta, indireta e fundações públicas*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=60848>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHINESTSCCK, Clarissa R. *A importância da visão integrativa e humanista do meio ambiente do trabalho para a proteção da saúde dos trabalhadores*. 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp099265.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado n. 121*, de 2009. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=58245&tp=1>>. Acesso em: 16 out. 2016.

SILVA, Sidinei Pithan. *Trabalho e cidadania na sociedade contemporânea*. 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/salaadoconhecimento/article/view/4811/0>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

SOBOLL, Lis Andrea. *Uma análise da organização do trabalho*. 2008. Disponível em: <<https://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/consultas/busca/buscaiframeWindow?action=2&nametrtrs&query=SOBOLL>>. Acesso em: 05 maio 2016.

SOUZA, Cristiane Gomes de. *Trabalho, educação e o plano do trabalhador; possibilidades ou limites?* 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=165355>. Acesso em: 05 maio 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso Especial 1286466/RS*. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24200/959/recurso-especial-resp-1286466-rs-2011-0058560-5-stj>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Recurso Especial 1219915/MG*. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24736467/recurso-especial-resp-1219915-mg-2010-0194046-1-stj-inteiro-teor-24736468>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Conflito de Competência 78145/SP*. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14998/conflito-de-competencia-cc-78145/inteiro-teor-100024319>>. Acesso em: 16 out. 2016.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 4ª REGIÃO. *Recurso Ordinário 20121207816/SP*. Disponível em: <<http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/boletim/turmas/2012/bol9312.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

_____. *Recurso Ordinário 201006403008/SP*. Disponível em: <http://trt3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/124298166/recurso-ordinario-trabalhista-ro-915201006403008-0000915-9620105030064>>. Acesso em: 16 out. 2016.