



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Assédio Moral na Administração Pública e a Orientação Jurisprudencial dos Tribunais

Luiz Gustavo Dutra da Silva

Rio de Janeiro

2010

LUIZ GUSTAVO DUTRA DA SILVA

Assédio Moral na Administração Pública e a Orientação Jurisprudencial dos Tribunais

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof. Nelson Tavares

Prof^ª. Mônica Areal

Prof^ª. Néli Fitzner

Prof^ª. Kátia Silva

Prof. Guilherme Sandoval

Rio de Janeiro

2010

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DOS TRIBUNAIS

Luiz Gustavo Dutra da Silva

Graduado pela Universidade Federal
Fluminense. Procurador Municipal.
Advogado.

Resumo: No regime jurídico administrativo o assédio moral é todo tipo de ação, gesto ou palavra que atinja a auto-estima, a segurança, a dignidade ou moral do servidor público, fazendo-o duvidar de si e de sua competência, implicando dano ao ambiente de trabalho, à evolução da carreira profissional ou à estabilidade do vínculo.

Palavras-chaves: Direito Administrativo. Assédio Moral. Administração Pública.

Sumário: Introdução. 1. Breve Histórico. 2. Conceito. 3. Caracterização. 4. Meios Repressivos. Referências.

INTRODUÇÃO

O dicionário Michaelis¹ informa que “assédio” significa impertinência, importunação, insistência junto de alguém, para conseguir alguma coisa. “Moral”, seguindo a mesma fonte, é a “honestidade e a justiça, a qualidade daquele que tem bons costumes.”

Nesse contexto, o assédio moral é a conduta reiterada, impertinente, insistente junto de alguém em desconformidade com a honestidade, com a justiça.

Trata-se de prática abominável em qualquer esfera da vida de relação, mas alcança índices exponenciais no âmbito das relações de trabalho, seja na iniciativa privada, seja na Administração Pública.

No serviço público, a estabilidade, num primeiro momento, poderia fazer crer que o assédio moral no regime de pessoal da Administração ficaria restrito aos ocupantes de cargos de provimento em comissão.

Os ocupantes de cargos de provimento em comissão são demissíveis *ad nutum*. O vínculo com a Administração Pública, ao mesmo tempo em que é precaríssimo, é muito forte no que tange à ligação com os agentes políticos, o que os torna praticamente blindados de qualquer conduta inquisitorial.

Por outro lado, aqueles cujo provimento do cargo obedeceu aos ditames constitucionais (art. 37, inciso II, da CRFB) são mais vulneráveis aos desmandos e perseguições da autoridade pública de ocasião. E é assim mesmo porque, a princípio, não detêm a confiança do eventual mandatário do poder político, afinal ingressaram por mérito.

A desconfiança é um caminho ao assédio moral. Aliás, identificar as causas do assédio moral, se não for o maior desafio do estudo, é o mais inquietante deles.

Afinal, o que pode levar o ser humano a dissimular o Direito e a abusar do poder para perseguir e oprimir o semelhante?

Montesquieu² já dizia: “é uma experiência eterna que todo homem com poder seja levado a abusar dele, até encontrar limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites”. Aponta o inequívoco desvio de caráter da natureza humana.

¹ MICHAELIS, *Dicionário Eletrônico*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&pala vra=assédio>>. Acesso em: 08 de setembro de 2010.

² MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p 165.

Mas será que é pelo poder? O poder pelo poder fomenta o abuso do poder? Não é apenas isso. No contexto do assédio moral o poder é só um meio.

O ser humano é movido por paixões, muitas delas repugnantes.

Inveja, vaidade, soberba, cobiça. A conduta humana é movida pelo desprestígio alheio. A competência, a capacidade, a popularidade, a felicidade e muitos outros fatores de evidência positiva quase tipificam o ser, o que a pessoa é ou pode vir a alcançar.

Nesse contexto de enfrentamento entre as paixões humanas, aquele que detém o poder realmente tende a abusar dele, não apenas pelo prazer de afirmação do próprio poder, mas notadamente para oprimir aquele que se destaca ou que possui alguma fraqueza física ou moral.

O assédio moral pune o ser, é a culpabilidade da vítima.

Na perspectiva da culpabilidade a conduta do autor é censurada. Muito embora pudesse atuar de acordo com a ordem jurídica, o agente direciona sua manifestação de vontade de forma contrária ao Direito.

Tratando-se de assédio moral a censurabilidade recai sobre a vítima em si. Não se visualiza um comportamento contrário ao Direito que mereça algum tipo de censura. É a vítima, nesse cenário, que sofre a reprovação e não o que ela fez.

Então, o assédio moral desvirtua toda a sistemática tradicional da responsabilização jurídica. A vítima sofre a censura em razão do que representa, simplesmente pelo que é. E a censura é o assédio moral, a tortura psíquica, as atitudes física e psicologicamente agressivas, intencionais e repetidas causando dor, sofrimento e angústia.

No regime jurídico funcional da Administração Pública, são os atos administrativos que materializam o assédio moral.

Na maioria das ocasiões a reprovação pessoal que se impõe sobre a vítima é mascarada pelo balizamento normativo da conveniência e oportunidade, de tal modo que, tangenciar as condutas-meio, dissimuladas na discricionariedade administrativa da autoridade pública eventual, representa o ponto central do estudo.

Materializado o assédio, é preciso indicar os meios judiciais de controle do ato administrativo vinculado e, notadamente, discricionário, porque é sob a roupagem desse que se evidenciam as maiores violações à dignidade do servidor público. Por meio da discricionariedade são alcançadas a injustiça, a imoralidade e a pessoalidade, mascaradas pela legalidade.

Os meios administrativos de controle sempre são parciais, na medida em que é a Administração Pública que faz a ponderação da inconveniência e inoportunidade para revogar o ato discricionário configurador do assédio moral.

O desafio do estudo, portanto, é identificar o assédio moral no âmbito do regime jurídico estatutário na Administração Pública para, então, apontar os instrumentos de resgate da dignidade da vítima.

1. BREVE HISTÓRICO

Desde tempos imemoriais, o homem intimida e sufoca o seu semelhante. Por subsistência, território, religião, comércio e até mesmo pela paz. Não é, portanto, um fenômeno social recente.

Com o passar dos tempos, estudiosos do comportamento publicaram ensaios dimensionando o impacto na qualidade de vida do desejo humano irreprimível de intimidar e tiranizar (*to mob* e *to bully* dos ingleses), de sufocar (*harcelar* dos franceses) ou de acosar (*acosar*) dos espanhóis.

O médico psiquiatra alemão Heinz Leymann³ foi quem primeiro divulgou, num pequeno ensaio científico, uma pesquisa feita pelo *National Board of Occupational Safety and Health in Stokolm*, as consequências do *mobbing*, sobretudo na esfera neuropsíquica, sobre a pessoa que é exposta a um comportamento humilhante no trabalho durante certo lapso de tempo, seja por parte dos superiores, seja por parte dos colegas, fenômeno que denominou de “psicoterror”. Leymann⁴ estabeleceu que, para caracterizar a ação como de *mobbing*, era necessário que as humilhações se repetissem pelo menos uma vez na semana e tivessem a duração mínima de seis meses.

A partir da divulgação das pesquisas de Leymann⁵ surgiram as primeiras estatísticas de violência moral na Europa.

Pesquisas da Organização Internacional do Trabalho apontam para distúrbios da saúde mental relacionados com a degradação do meio ambiente de trabalho na Alemanha, na Suécia e nos Estados Unidos.

No Brasil, a pioneira nos estudos sobre o assédio moral é a médica do trabalho Margarida Barreto⁶, cuja tese de mestrado “*Violência, saúde, trabalho: uma jornada de*

³ LEYMANN, Heinz. *The mobbing encyclopaedia*. Disponível em: <<http://www.leymann.se/English/frame.html>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ BARRETO, Margarida. *Violência, Saúde, Trabalho: uma jornada de humilhações*. São Paulo: EDUC/ FAPESP, 2003, p. 29.

humilhações” conclui que alarmante número de pessoas, quase metade dos entrevistados, sofreu ou sofre repetitivas humilhações no ambiente de trabalho.

Nesse cenário, surgiu a necessidade de tutelar a saúde psicológica das vítimas, que pode ser afetada pelo assédio moral no plano vertical - assédio descendente (chefia-subordinado) e assédio ascendente (subordinado-chefia) -, e no plano horizontal ou paritário (entre subordinados).

Em vários países desenvolvidos, a exemplo da Suécia, Estados Unidos, Alemanha, e França, há uma crescente preocupação em coibir a prática do assédio moral. Para tanto, um conjunto de ações que vão desde a divulgação na imprensa até modificações legislativas, buscam prevenir e condenar o psicoterror.

No Brasil, a tutela tem nível constitucional. A Constituição de 1988 diz que a República Federativa constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, incisos III e IV, da CRFB).

No plano infraconstitucional, o que se visualiza é uma extrema timidez sobre o assunto. Tanto que a primeira normatização do assédio moral é do legislador municipal de Itacarépolis-SP, regulamentada apenas em 2001, acompanhando com muito atraso uma tendência mundial de proteção do trabalho e do meio ambiente do trabalho. Há projetos de lei em tramitação nas diferentes esferas de Poder da República Federativa do Brasil tendentes a regulamentar com efetividade a preocupante questão do assédio moral.

2. CONCEITO

Como espécie de lesão à saúde, o assédio moral é um fenômeno social mundialmente conhecido. A nomenclatura é particularizada com base em características culturais e o contexto étnico de cada país. É conhecido como *mobbing* na Alemanha, Itália e países nórdicos; *bullyng* na Inglaterra e nos Estados Unidos; no Japão, como *ijime*; nos países de língua espanhola é nominado *acoso moral* ou *acoso psicológico*; e simplesmente “assédio moral” no Brasil.

Marie-France Hirigoyen⁷, citando Heinz Leymann, afirma que *mobbing* são manobras freqüentes e repetidas no local de trabalho, visando sistematicamente a mesma

⁷ HIRIGOYEN, Marie-France. *Mal-Estar no Trabalho: redefinindo o assédio moral*. Tradução de Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 17.

pessoa e provém de um conflito que degenera, sendo uma forma particularmente grave de estresse psicossocial.

Para Marie-France Hirigoyen⁸ o termo bullying é de aceção mais ampla do que o termo mobbing. Vai de chacotas e isolamento até condutas abusivas com conotações sexuais ou agressões físicas. Refere-se mais às ofensas individuais do que à violência organizacional.

Desse modo, o assédio moral na relação de trabalho é definido como toda e qualquer conduta abusiva que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou a integridade psíquica ou física de uma pessoa, que ameaça o vínculo funcional e desestabiliza o ambiente.

Leymann⁹, citado por Guedes, sustenta que a base do assédio moral no local de trabalho é uma situação conflitiva mal resolvida.

Martha Halfeld Furtado de Mendonça Schmidt¹⁰ assinala que:

existem várias definições que variam segundo o enfoque desejado (médico, psicológico ou jurídico). Juridicamente, pode ser considerado como um abuso emocional no local de trabalho, de forma maliciosa, não-sexual e não-racial, com o fim de afastar o empregado das relações profissionais, através de boatos, intimidações, humilhações, descrédito e isolamento. (...) o assédio pode ser visto também pelo ângulo do abuso de direito do empregador de exercer seu poder diretivo ou disciplinar.

O assédio moral, nesse contexto, é um agente supressor da paz e da saúde física e psíquica da vítima, cujas características mais evidentes retratam um comportamento abusivo (gesto, palavra e atitude) intermitente, que deflagra um processo de destruição da auto-estima e degradação do ambiente de trabalho. São pequenas agressões, pouco graves se tomadas isoladamente, mas que por serem sistemáticas, tornam-se extremamente nocivas.

3. CARACTERIZAÇÃO

Estudiosos do comportamento esclarecem que o ser humano tem potencialmente uma índole boa e um lado ruim e cruel.

Nesse contexto, o assédio moral é inerente à personalidade humana, porque é o mal reduzido ao seu aspecto moral, praticado pelo homem, por deliberação de sua vontade. Significa dizer que a potencialidade ruim prepondera sobre a boa índole.

⁸ *Ibid.* p. 80.

⁹ LEYMANN apud GUEDES, Márcia Novaes. *Terror Psicológico no Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005, p. 34.

¹⁰ SCHMIDT, Martha Halfeld Furtado de. *O assédio Moral no Direito do Trabalho*. Revista TRT 9ª Região. Curitiba n. 47, jan/jun 2002, p.177-226.

O assédio moral, portanto, revela a natureza má do ser humano.

O desafio é identificar atitudes que configuram esse poderoso instrumento de tortura. A sutileza do assédio é inquietante e de difícil comprovação, porquanto ocorre de forma velada, dissimulada, visando a minar as defesas morais da vítima e a desestabilizá-la.

Por detrás de uma conduta aparentemente lícita está o verdadeiro ânimo de perseguir, espezinhar, oprimir, humilhar e achincalhar o trabalhador.

Margarida Barreto¹¹ afirma que a vítima escolhida é isolada do grupo sem explicações, passando a ser hostilizada, ridicularizada, inferiorizada, culpabilizada e desacreditada diante dos pares. Estes, por medo do desemprego e a vergonha de serem também humilhados associado ao estímulo constante à competitividade, rompem os laços afetivos com a vítima e, frequentemente, reproduzem e reatualizam ações e atos do agressor no ambiente de trabalho, instaurando o pacto da tolerância e do silêncio no coletivo, enquanto a vítima vai gradativamente se desestabilizando e fragilizando, perdendo sua auto-estima.

Alice Monteiro de Barros¹² enumera o que denomina “técnicas destinadas a desestabilizar a vítima”:

- a) de relacionamento: tratar o assediado por meios que sublinham sua inferioridade;
- b) de isolamento: segregar o assediado da comunidade em que estiver inserido;
- c) de ataque: submeter o assediado a medidas que o desacreditem no seu círculo de convivência;
- d) de punição: pressionar o assediado com infundadas admoestações ao seu comportamento;
- e) de dissimulação: humilhar o assediado com indiretas, gracejos e zombarias depreciativos.

No regime jurídico funcional administrativo, significa marcar tarefas com instruções confusas e imprecisas com prazos impossíveis; sujeitar o servidor a remoções rotineiras e ao isolamento sem lhe atribuir tarefas; a humilhações constantes, exposição ao ridículo, imposição de horários injustificados, sonegação de informações de forma insistente, desvio das funções e avocação dos créditos pelas boas ideias e trabalhos apresentados; rebaixar o servidor com tratamento desigual em relação aos pares, inclusive remuneratório; agendar reuniões sem avisar o servidor e posterior cobrança de sua ausência com abertura de sindicância administrativa; e inúmeras outras condutas.

As consequências específicas em curto prazo do assédio moral são, notadamente, o estresse e a ansiedade, aliados a um depressivo sentimento de impotência e humilhação. Dessas ocorrências advêm perturbações físicas: cansaço, nervosismo, perda da libido,

¹¹ BARRETO, *op. cit.*, p. 4.

¹² BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2005, p. 832.

distúrbios do sono e distúrbios digestivos, dores na coluna e uma série de complicações que serão somatizadas pelo processo.

Essas perturbações representam uma autodefesa do organismo a uma hiperestimulação e a tentativa de adaptar-se para enfrentar a traumática situação. São comuns os casos de tratamento psiquiátrico com fortes doses de tranquilizantes e antidepressivos.

A verdade é que a Administração Pública tem um valioso instrumento de materialização do assédio moral: os atos administrativos discricionários.

Quando se diz que os atos discricionários representam o instrumento de atuação do agente público na seara do assédio moral é porque escapam, em regra, ao controle judicial os elementos “motivo” e “objeto”. A competência, a finalidade e a forma, também elementos do ato administrativo, porque legalmente vinculados, submetem a manifestação da vontade do administrador à repressão judicial.

A discricionariedade existe, portanto, quanto aos elementos motivo e objeto, a partir dos quais se integra o mérito administrativo.

José dos Santos Carvalho Filho¹³ diz que:

Quando o agente administrativo está ligado à lei por um elo de vinculação, seus atos não podem refugir aos parâmetros por ela traçados. O motivo e o objeto do ato já constituirão elementos que o legislador quis expressar. Sendo assim, o agente não disporá de nenhum poder de valoração quanto a tais elementos, limitando-se a reproduzi-los no próprio ato. A conclusão, dessa maneira, é a de que não se pode falar em mérito administrativo em se tratando de ato vinculado.

O contrário se passa quanto aos atos discricionários. Nestes se defere ao agente o poder de valorar os fatores constitutivos do motivo e do objeto, apreciando a conveniência e oportunidade da conduta. Como o sentido de mérito administrativo importa essa valoração, outra não pode ser a conclusão senão a de que tal figura só pode estar presente nos atos discricionários.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴ sustenta que a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassa esses limites, a sua decisão passa a ser arbitrária, ou seja, contrária à lei.

Nos atos vinculados, porém, a lei é que determina o proceder administrativo diante de determinada situação. Os elementos do ato administrativo estão todos fixados na lei e com base nela o agente público atua no exercício de suas funções.

Na vinculação administrativa, como todos os elementos do ato estão preordenados na lei, o abuso de direito se torna mais aparente. Basta a verificação de compatibilidade entre

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 115.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 212.

a conduta do agente público e o que prescreve a norma jurídica para aferir a legalidade e a legitimidade do comportamento administrativo.

Nos atos discricionários, em razão da margem normativa de atuação do agente público, a análise de legalidade e legitimidade não é feita pela mera verificação de compatibilidade, depende de prova no caso concreto. Aparentemente, o ato administrativo é lícito e de acordo com o interesse público, mas esconde a verdadeira intenção do agente, que é dissimular a legalidade.

Portanto, o campo do assédio moral é fértil nos atos discricionários exatamente em virtude da liberdade dentro da lei de que dispõe o agente público para eleger motivo e objeto, sem que haja necessidade de motivar expressamente a sua manifestação de vontade.

Isso porque a motivação traduz de modo expresso e textual todas as situações de fato que levaram o agente à manifestação da vontade administrativa. Com isso, a motivação vincula o ato discricionário pela teoria dos motivos determinantes, por meio da qual a conduta administrativa se torna sindicável judicialmente caso discrepe do que externado como sendo o motivo da prática do ato.

Nesse sentido, a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁵:

De acordo com esta teoria, os motivos que determinaram a vontade do agente, isto é, os fatos que serviram de suporte à sua decisão, integram a validade do ato. Sendo assim, a invocação de ‘motivos de fato’ falsos, inexistentes ou incorretamente qualificados vicia o ato mesmo quando, conforme já se disse, a lei não haja estabelecido, antecipadamente, os motivos que ensejariam a prática do ato. Uma vez enunciados pelo agente os motivos em que se calçou, ainda quando a lei não haja expressamente imposto a obrigação de enunciá-los, o ato só será válido se estes realmente ocorreram e o justificavam.

Pela Teoria dos Motivos Determinantes, a validade do ato administrativo está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a sua adoção, a sujeitar o ente público aos seus termos.

Consoante preleciona Hely Lopes Meirelles¹⁶:

Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legalidade, para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento em substituição à administração, e não de jurisdição. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências de governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do direito.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo. Malheiros, 2009, p. 398.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15. ed. São Paulo, Malheiros, 2002, p. 674.

Não há como confundir, entretanto, o mérito administrativo do ato, infenso à revisão judicial, com o exame de seus motivos determinantes, sempre passíveis de verificação em juízo.

O controle administrativo e, notadamente, o judicial sobre os atos vinculados e discricionários motivados afasta o administrador público do campo do assédio moral. Ficam muito evidentes o desvio de finalidade e a pessoalidade na prática de tais atos, que viabilizam a repressão judicial.

É assim que o administrador público com a vontade livre e consciente de assediar elege os atos discricionários como meio de instrumentalizar o desvio de finalidade, já que possui uma relativa liberdade de atuação normativa sem que necessite motivar a manifestação de vontade. É um ato administrativo que tem aparência de legalidade. Por isso é de difícil comprovação.

O agente público, com base na lei que afirma a sua competência, indica a finalidade e determina de que forma o ato deve ser praticado, manifesta unilateralmente e sem motivação a vontade discricionária com o fim espúrio de alcançar a pessoalidade, de atingir especificamente aquele servidor público. Tem forma de legalidade e essência de imoralidade.

Por derradeiro, a Administração Pública, diante da intenção de eliminar o vínculo jurídico funcional do assediado, adota frequentemente uma postura mais agressiva. São comuns os casos de punições administrativas após abertura de sindicância e instauração de processo administrativo disciplinar, não raro com a demissão.

Nesse contexto, a verdade sabida e o termo de declarações, meios sumários de apuração de irregularidades funcionais que conduzem a imposições punitivas a seus autores, foram banidos do ordenamento jurídico pátrio pela Constituição da República de 1988, que garante aos acusados em geral, o contraditório e a plenitude de defesa com os meios e recursos a ele pertinentes, corolários do devido processo legal.

A mera notícia de uma infração administrativa não importa em conhecimento direto do fato, ante a notória possibilidade de distorções. Por isso, não se convoca o instituto da verdade sabida para fugir à imposição constitucional da ampla defesa.

A exigência de atuação administrativa processualizada, disposta no inciso LV, do artigo 5º, da Carta Magna vincula-se diretamente ao inciso LIV, que estabelece a cláusula do devido processo legal, com origem no *due process of law* do Direito norte-americano e que garante a todos os administrados o direito de se defenderem e de tomarem conhecimento de algum processo que seja instaurado contra si.

No entanto, o princípio do devido processo legal não implica em dar ao processo administrativo o rigor formal do processo judicial. O que não pode ocorrer é o cerceamento da defesa do servidor, como esclarece Hely Lopes Meirelles¹⁷:

Processo Administrativo sem oportunidade de defesa ou com defesa cerceada é nulo, conforme têm decidido reiteradamente nossos Tribunais judiciais, confirmando a aplicabilidade do princípio constitucional do devido processo legal, ou mais especificadamente, da garantia da defesa.

O Supremo Tribunal Federal¹⁸ pacificou o entendimento acerca da prescindibilidade da defesa técnica no processo administrativo disciplinar na Súmula Vinculante n. 05, ao enunciar que “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.”

De acordo com o que disposto na Súmula Vinculante n. 5, do Supremo Tribunal Federal, a presença de defesa técnica só é indispensável em processos judiciais, e não nos administrativos, de que é espécie o procedimento para apuração de ilícitos funcionais.

De toda sorte, em conformidade com os mandamentos da Constituição da República Federativa do Brasil, a aplicação de penalidade disciplinar a servidor público deve obrigatoriamente ser antecedida de procedimento em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa, assim entendida a possibilidade concreta que se dá ao acusado, quer em processo administrativo, quer em processo judicial, de bem examinar a acusação que lhe é feita, para que possa, com toda a segurança, oferecer sua defesa. Não se deve tolerar, naturalmente, nenhum tipo de empecilho que, sem amparo legal, possa comprometer o direito de defesa, um dos postulados da democracia.

Não há, portanto, exceção para qualquer tipo de sanção, da simples advertência à demissão, pois, como contraponto ao direito sancionatório do Estado, estão os princípios inarredáveis do contraditório e da ampla defesa, que não admitem restrição.

4. MEIOS REPRESSIVOS

Assim sendo, constitui conduta antijurídica o comportamento de superior hierárquico que extrapola os limites constitucionais da legalidade, moralidade e impessoalidade em relação ao servidor.

¹⁷ *Ibid.* p. 139.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 05. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante&pagina=sumula_001_032. Acesso em: 10 de novembro de 2010.

No cenário do regime jurídico estatutário o Supremo Tribunal Federal¹⁹ decidiu que o disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária.

O Supremo Tribunal Federal, portanto, consagrou a competência da Justiça Estadual para dirimir conflito de interesses entre o Poder Público e o servidor estatutário nas suas relações jurídico-funcionais.

No que respeita à responsabilização civil, o Brasil adotou, como regra, a teoria subjetiva ou da culpa em que a vítima deve provar a existência de uma conduta antijurídica do agente (*eventus damni*), uma lesão efetiva (dano) e a relação de causa e efeito entre uma e outra (*nexo causal*).

Neste sentido, a lição de Celso Antônio Bandeira de Melo²⁰:

Responsabilidade subjetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito - culposo ou doloso - consistente em causar um dano a outrem ou em deixar de impedi-lo quando obrigado a isto.

Na teoria da responsabilidade subjetiva, o que sobressai no foco das considerações e dos conceitos é a figura do ato ilícito, como ente dotado de características próprias, e identificado na sua estrutura, nos seus requisitos, nos seus efeitos e nos seus elementos.

No desenvolvimento da noção genérica de responsabilidade civil, em todos os tempos, sobressai o dever de reparar o dano causado. Vigem, ao propósito, pacificidade. Onde surge a divergência, originando as correntes que dividem os autores, é na fundamentação do dever ressarcitório, dando lugar à teoria da culpa ou responsabilidade subjetiva.

A essência da responsabilidade subjetiva vai assentar, fundamentalmente, na pesquisa ou indagação de como o comportamento contribui para o prejuízo sofrido pela vítima. Assim procedendo, não considera apto a gerar o efeito ressarcitório um fato humano qualquer. Somente será gerador daquele efeito uma determinada conduta, que a ordem jurídica reveste de certos requisitos ou de certas características.

Assim considerando, a teoria da responsabilidade subjetiva erige em pressuposto da obrigação de indenizar, ou de reparar o dano, o comportamento culposo do agente, ou

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3395 MC/DF*. Rel.: Min. Cezar Peluso, DJ 05/04/2006). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283395%2E%2E+OU+3395%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>. Acesso em: 10 de outubro de 2010

²⁰ MELLO, *op. cit.*, p. 992.

simplesmente sua culpa, abrangendo no seu contexto a culpa propriamente dita e o dolo do agente.

Entretanto, em caráter excepcional, como no caso das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos, foi adotada a teoria objetiva ou do risco (art. 37, § 6º, da CRFB). Assim, para esta teoria, basta ao lesado demonstrar o nexo causal entre o fato lesivo e o dano, conforme esclarece Alexandre de Morais²¹:

Assim, a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva. Essa responsabilidade objetiva exige a ocorrência dos seguintes requisitos: ocorrência do dano, ação ou omissão administrativa, existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

O Superior Tribunal de Justiça²² entende que a responsabilidade civil do Poder Público é objetiva ao adotar-se a teoria do risco administrativo e que a condição de agente público, quando contribui de modo determinante para a conduta lesiva, é causa para a responsabilização estatal, dispensado que os danos sejam apenas decorrentes do exercício da atividade funcional.

Nesse cenário, a responsabilidade civil por dano extrapatrimonial causado ao servidor público em decorrência do regime jurídico funcional é regulada pela teoria do risco administrativo, prevista no art. 37, § 6º da Constituição da República Federativa do Brasil.

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou omissão.

Essa concepção teórica que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta de serviço público.

Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem a) a alteridade do dano, b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público,

²¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 371.

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo n. 318. Período de 23 a 27 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/infojur/doc.jsp>. Acesso em: 10 de outubro de 2010.

que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e d) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

A pretensão focada na responsabilidade objetiva do Estado, para que seja reconhecido o dever de indenizar, tem por base a existência denexo de causalidade entre o comportamento omissivo ou comissivo atribuído ao ente público e o dano suportado pela vítima.

Uma das condições essenciais da responsabilidade civil, portanto, é a presença de um nexocausal entre o fato e o dano. A noção de causa se reveste de um aspecto profundamente filosófico, além da dificuldade de ordem prática. Com os elementos causais, os fatores de produção se multiplicam no tempo e no espaço.

As teorias mais aceitas em termos de investigação da relação de causalidade são a da causalidade adequada e a da causalidade direta e imediata.

Pela teoria da causalidade adequada, causa é o antecedente fático abstratamente adequado à consumação do resultado.

Para a causalidade adequada, nem todo antecedente é causa. Causa é apenas aquele antecedente apropriado, abstratamente idôneo para determinado resultado. A teoria da causalidade adequada parte de um juízo de probabilidade porque considera causa apenas o antecedente apropriado, em tese, abstratamente apto a produzir aquele resultado.

A teoria da causalidade direta e imediata defende que a causa é apenas o antecedente que determina o resultado como consequência sua direta e imediata. Faz uma análise mais incisiva do nexocausal porque é preciso que exista um vínculo, um liame necessário, entre aquele antecedente que se considera causa e o resultado.

Desse modo, a responsabilidade civil do Estado está direta, íntima e incondicionalmente ligada a uma relação de causalidade entre a atividade do agente público, seja no exercício da função, seja atuando em razão dela, e o dano.

O dano ou prejuízo, por sua vez, traduz a lesão a um interesse jurídico tutelado material ou moral. E para que esse dano seja indenizável, para que interesse à responsabilidade civil deve observar três requisitos: a violação de um interesse jurídico material ou moral; a subsistência do dano; e a certeza do dano.

O dano indenizável pressupõe a violação a um interesse jurídico tutelado, material ou moral. E, além disso, para que um dano seja indenizável, precisa ser subsistente, porque se já foi reparado, não há o que ser indenizado.

Igualmente, o dano indenizável pressupõe a certeza do dano. Significa dizer que não se indeniza dano hipotético. O dano deve ser certo, atual.

Preenchidos tais requisitos, o Estado apenas se desincumbirá do dever de indenizar a vítima em razão da presença de alguma causa excludente da sua responsabilização jurídica, ou seja, caso prove a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito, a força maior, ou fato exclusivo de terceiro. Da mesma forma, terá o *quantum* indenizatório reduzido se comprovar culpa concorrente da vítima para o evento danoso.

O Estado ao ser acionado em juízo poderá demonstrar que o responsável pelo evento não foi o agente público, mas quem se diz vítima do evento, que agiu de forma exclusiva ou concorrente para a ocorrência do dano. A participação da vítima na ocorrência do evento poderá excluir ou mesmo diminuir o valor devido pelo Estado, o que impede a ocorrência do abuso na aplicação da responsabilidade objetiva.

Do mesmo modo, não se cogita da responsabilização do Estado por dano decorrente de ato de terceiro ou de fato da natureza. Em suma, diz-se que não cabe responsabilidade do Estado quando não se lhe pode atribuir o ato danoso.

Além dessas situações, existem ainda os chamados fatos imprevisíveis e inevitáveis. Nesta categoria estão enquadrados o caso fortuito e a força maior.

Ao estudar o caso fortuito e a força maior Hely Lopes Meirelles²³ observa que força maior é o evento humano que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratado impossibilidade intransponível de regular a execução do contrato e o caso fortuito é o evento da natureza que, por sua imprevisibilidade e inevitabilidade, cria para o contratado impossibilidade de regular a execução do contrato.

Desse modo, a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder público demonstre as excludentes de responsabilidade. Isto porque o risco administrativo não se confunde com o risco integral. O risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular; significa, apenas e tão-somente, que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integralmente ou parcialmente da indenização.

No mesmo sentido são os ensinamentos de Cavalieri Filho²⁴ ao lecionar que:

Com efeito, a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova da culpa da administração, permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão do nexo causal – fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato

²³ MEIRELLES, *op. cit.*, p. 219.

²⁴ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 63.

exclusivo de terceiro. O risco administrativo, repita-se, torna o Estado responsável pelos riscos da sua atividade administrativa, e não pela atividade administrativa de terceiros ou da própria vítima, e nem, ainda, por fenômenos da natureza, estranhos à sua atividade. Não significa, portanto, que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular. Se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação da teoria do risco administrativo e, por via de consequência, o Poder público não poderá ser responsabilizado.

A verdade é que a todos é assegurado o direito de ser respeitado, de ser tratado com dignidade. Os Tribunais têm condenado a falta de respeito, o acinte, a conduta daquele que causa injusta indignação ao lesado. Há uma obrigação passiva genérica, um dever jurídico de não indignar outrem, ao qual corresponde um correlato direito a não ser molestado.

Nesse contexto, perseguições políticas, decorrentes de posicionamento ideológico distinto da composição do Poder Executivo, remoções recorrentes (conduta admitida como verdadeiro castigo), dores, constrangimentos e humilhações afetam a essência dos valores sociais do trabalho, especificamente sua dignidade. Práticas constrangedoras, repetitivas e prolongadas, às quais são submetidos os servidores no exercício de suas funções usualmente quando há relação hierárquica, em que predominam condutas que ferem a dignidade humana, a fim de desestabilizar a vítima em seu ambiente de trabalho, denunciam o assédio moral e configuram flagrante desvio de finalidade.

Segundo o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁵, há uma clássica situação de desvio de poder quando o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo.

No campo da normalidade constitucional, o controle judicial dos atos administrativos discricionários deve-se limitar ao exame de sua legalidade, eximindo-se o Judiciário de adentrar a análise de mérito do ato impugnado.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁶ afirma que mérito do ato administrativo, ou mérito administrativo, é o conteúdo das considerações discricionárias da Administração quanto à oportunidade e conveniência de praticá-lo, ou seja, é o resultado do exercício da discricionariedade.

Entretanto, configurado o desvio de poder e o uso ilegítimo da discricionariedade pelo agente público o ato administrativo torna-se sindicável pelo Poder Judiciário. Inexiste

²⁵ MELLO, *op. cit.*, p. 971.

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 206.

violação ao princípio da Separação de Poderes (art. 2º da CRFB) no controle judicial em tais hipóteses porque não há mérito no ato inconstitucional.

Desse modo, não há interesse público contrário à moralidade administrativa. Igualmente, não será moral a conduta, aparentemente discricionária, que ultrapasse as balizas demarcadas pelos princípios da realidade e da razoabilidade que estão postos no ordenamento jurídico de forma implícita e inafastável.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁷:

O entendimento do princípio da realidade parte de considerações bem simples: o direito volta-se à disciplina da convivência real entre os homens e todos os seus atos partem do pressuposto de que os fatos que sustentam suas normas e demarcam os seus objetivos são verdadeiros (...) O Direito Público, ramo voltado à disciplina da satisfação dos interesses públicos, tem, na inveracidade e na impossibilidade, rigorosos limites à discricionariedade. Com efeito, um ato do Poder Público que esteja lastreado no inexistente, no falso, no equivocado, no impreciso e no duvidoso não está, por certo, seguramente voltado à satisfação de um interesse público; da mesma forma, o ato do Poder Público que se destine à realização de um resultado fático inalcançável não visa a satisfazer a um interesse público.

Inexiste, por conseguinte, mérito administrativo na imoralidade e na pessoalidade. Há, em verdade, arbitrariedade na prática de um ato com base em motivo inexistente ou simulado ou em desacordo com princípios constitucionais.

Compete ao Poder Judiciário apreciar, à luz dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, a regularidade dos atos praticados pelos agentes públicos sem, contudo, adentrar o mérito administrativo. Havendo, porém, erro invencível, justifica-se a intervenção do Judiciário.

Ultrapassa, portanto, o juízo de oportunidade e conveniência do ato administrativo, exercido privativamente pelo administrador público, a fixação de critérios subjetivos, imorais, desarrazoados e desproporcionais, o que permite ao Poder Judiciário realizar o controle, para adequá-lo aos princípios que norteiam a atividade administrativa, previstos no art. 37 da Carta Constitucional.

O assédio moral aponta para uma inequívoca violação à dignidade humana e, notadamente, aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e proporcionalidade, autorizando o Poder Judiciário a invalidar os atos que, sob o manto da discricionariedade administrativa, camuflam o arbítrio, a opressão, a maldade e a intolerância.

Daí emerge também o dever de indenizar o abalo psicológico sofrido pelo servidor público assediado, como forma de resgatar a dignidade.

²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 3.

O dano moral avilta os direitos de personalidade, o direito à imagem, ao nome, à privacidade, ao próprio corpo, etc. Por essas premissas, não há que se identificar o dano moral exclusivamente com a dor física ou psíquica. É moral o dano que ocasiona um distúrbio anormal na vida do indivíduo; uma inconveniência de comportamento ou um desconforto comportamental a ser examinado em cada caso.

O Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região²⁸ tem precedente nesse sentido:

CIVIL E ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - ASSÉDIO MORAL - AUSÊNCIA DE ATO ILÍCITO - SENTENÇA CONFIRMADA. 1- O assédio moral decorre do abuso cometido contra o subordinado pelo superior hierárquico que, excedendo os poderes que lhe foram atribuídos, dispensa ao servidor tratamento incompatível com a dignidade do último, impondo-lhe rigor excessivo ou constrangimentos alheios aos interesses da Administração. Trata-se, com efeito, de ato ilícito a justificar a compensação pecuniária, quando, da sua prática, advier abalo psíquico, dano moral para a vítima. 2- A solução da lide, inevitavelmente, vincula-se ao exame da situação fática, devendo-se determinar de modo preciso o tratamento dispensado à militar. 3 – O assédio moral traduz-se na reiteração do tratamento ofensivo à dignidade do subordinado. Interferência no exercício das atribuições funcionais da militar não tem o condão de caracterizar abuso de poder do superior hierárquico. 4- Apelação desprovida. Sentença confirmada.

A configuração do dano moral prescinde de prova, justamente por se tratar de ofensa a bem jurídico abstrato e subjetivo. Contudo, de outra banda, necessária se faz a comprovação do fato que o enseja, com vistas a dar segurança à presunção de existência do abalo aos brios da vítima.

Acerca da matéria, ensina Carlos Alberto Bittar²⁹ que, na prática, cumpre demonstrar que, pelo estado da pessoa, ou por desequilíbrio e, sua situação jurídica, moral, econômica, emocional ou outras, suportou ela consequências negativas advindas do ato lesivo. A experiência tem mostrado, na realidade fática, que certos fenômenos atingem a personalidade humana, lesando os aspectos referidos, de sorte que a questão se reduz, no fundo, a simples prova do fato lesivo. Realmente, não se cogita, em verdade, pela melhor técnica, em prova de dor, ou de aflição, ou de constrangimento, porque são fenômenos ínsitos na alma humana como reações naturais a agressões do meio social. Dispensam, pois, comprovação, bastando, no caso concreto, a demonstração do resultado lesivo e a conexão com o fato causador, para responsabilização do agente.

²⁸ BRASIL. TRF-2. AC 411833. Processo n. 2005.51.01.002239-5. Sexta Turma Especializada. Data da decisão: 05/07/2010. Disponível em: http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=base_jur:v_juri. Acesso em: 02 de dezembro de 2010.

²⁹ BITTAR, Carlos Alberto. *Reparação Civil por Danos Morais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 129.

No que pertine ao arbitramento judicial da reparação moral predomina a razoabilidade, sendo certo que é razoável tudo aquilo que é sensato, comedido, moderado, isto é, que guarda uma certa proporcionalidade. O magistrado, ao valorar o dano moral, deve valorar uma quantia que, de acordo com o seu prudente arbítrio, seja compatível com a reprovabilidade da conduta ilícita e a gravidade do dano por ela produzido, servindo-lhe, também, de norte, o princípio acima citado, de que é vedada a transformação do dano em fonte de lucro.

Qualquer quantia a mais do que a necessária à reparação do dano moral importará em enriquecimento sem causa, ensejador de novo dano.

Em síntese, o ato administrativo discricionário submete-se ao controle judicial, pois só a Justiça poderá dizer da legalidade da invocada discricionariedade e dos limites de opção do agente administrativo. O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário legítimo, substituir o discricionarismo do administrador pelo do juiz. Mas pode sempre proclamar as nulidades e coibir os abusos da Administração.

Vale dizer, o ato administrativo que veicula o assédio moral, ainda que discricionário imotivado, admite a sindicabilidade judicial para que seja declarada a sua nulidade e gera o dever de reparar o abalo psicológico sofrido pela vítima.

CONCLUSÃO

O estudo desenvolvido neste breve ensaio sobre o assédio moral tem a pretensão única de despertar a curiosidade do leitor sobre o tema.

A relevância do tema é incompatível com o debate que se estabelece em torno dele. É preciso que a sociedade se mobilize e pressione o Congresso Nacional a regulamentar a matéria em nível nacional, porquanto é um fenômeno social. Ocorre nas mais variadas formas e nos diversos tipos de relacionamento humano, até mesmo no seio familiar.

A gravidade da conduta e as seríssimas consequências advindas de meses ou anos de sofrimento, humilhações e perseguições necessitam de uma atenção especial exatamente por aqueles que, ao concentrarem poder, são potenciais opressores.

Não há dúvida de que o assédio moral denota a perversidade humana. E quando é pertinente às relações de trabalho, quando envolve o sustento próprio e da família da vítima o assédio moral alcança o ápice.

A vítima é compelida a suportar constantes humilhações, o desprezo, o isolamento, a diferença e a indiferença, até que seja exonerada ou demitida pela autoridade pública de

ocasião. É a essência do desvio de finalidade o abuso do direito para perseguir o desamparado ocupante de cargo de provimento efetivo, que ingressou por mérito no serviço público (art. 37, inciso II da CRFB).

Não há meios de oferecer resistência. A vítima, fragilizada emocionalmente, não tem a quem recorrer para se livrar daquela situação de extrema covardia, opressão, humilhação e vergonha. A revolta da vítima não é suficiente; é mesmo irrelevante.

Nesse cenário, apenas as instituições democráticas constitucionalmente investidas da proteção da dignidade humana podem reprimir o assédio moral, mesmo diante de eventual escasso material probatório. Basta, para tanto, penetrar na essência do ato administrativo e identificar o ilícito. E, com isso, resgatar a dignidade da vítima.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Margarida. *Violência, Saúde, Trabalho: uma jornada de humilhações*. São Paulo: EDUC/ FAPESP, 2003.

BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2005.

BITTAR, Carlos Alberto. *Reparação Civil por Danos Morais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *ROMS 825-0/SP*. Relator: Ministro HÉLIO MOSIMANN, 2ª Turma. DJ 02.06.1993.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *AC 411833*. Processo n. 2005.51.01.002239-5. Sexta Turma Especializada. Data da decisão: 05/07/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Informativo n. 318*. Período de 23 a 27 de abril de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Informativo n. 328*. Período de 20 a 24 de agosto de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRG no MS 13918/DF*. Relator: Ministra Eliana Calmon. 1ª Seção. DJ 16/02/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3395 MC/DF*. Relator: Ministro Cezar Peluso, DJ 05/04/2006).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.2010.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*, 7 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HIRIGOYEN, Marie-France. *Mal-Estar no Trabalho: Redefinindo o Assédio Moral*. Tradução de Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

LEYMANN, Heinz. *The mobbing encyclopaedia*. Disponível em: <<http://www.leymann.se/English/frame.html>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

LEYMANN apud GUEDES, Márcia Novaes. *Terror Psicológico no Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed.. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MICHAELIS, *Dicionário Eletrônico*. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&palavra=assédio>>. Acesso em: 08 de setembro de 2010.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SCHMIDT, Martha Halfeld Furtado de. *O assédio Moral no Direito do Trabalho*. Revista TRT 9ª Região. Curitiba n. 47, p.177-226, jan/jun 2002